

# CIÊNCIA POLÍTICA

AUTORES

GUILHERME SANDOVAL GÓES

MARCELO MACHADO LIMA



# CIÊNCIA POLÍTICA

AUTORES

MARCELO MACHADO LIMA  
GUILHERME SANDOVAL GÓES

1ª EDIÇÃO

SESES

RIO DE JANEIRO 2015



**Estácio**

**Conselho editorial** SOLANGE MOURA; ROBERTO PAES; GLADIS LINHARES

**Autores do original** MARCELO MACHADO LIMA E GUILHERME SANDOVAL GÓES

**Projeto editorial** ROBERTO PAES

**Coordenação de produção** GLADIS LINHARES

**Projeto gráfico** PAULO VITOR BASTOS

**Diagramação** BFS MEDIA

**Revisão de conteúdo** SOLANGE MOURA

**Imagem de capa** PEERAYOT TO-IM | DREAMSTIME.COM

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou transmitida por quaisquer meios (eletrônico ou mecânico, incluindo fotocópia e gravação) ou arquivada em qualquer sistema ou banco de dados sem permissão escrita da Editora. Copyright SESES, 2015.

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

L732C LIMA, MARCELO MACHADO

Ciência política / Marcelo Machado Lima ; Guilherme Sandoval Góes.  
Rio de Janeiro : SESES, 2015.

200 p. : il.

ISBN: 978-85-5548-105-5

1. Sociedade política. 2. Origem do Estado. 3. Elementos do Estado.
4. Estado constitucional I. SESES. II. Estácio.

CDD 320

Diretoria de Ensino — Fábrica de Conhecimento  
Rua do Bispo, 83, bloco F, Campus João Uchôa  
Rio Comprido — Rio de Janeiro — RJ — CEP 20261-063

# Sumário

1. Sociedade Política e a Origem do Estado	7
1.1 A Política e as relações de poder	8
1.2 A ciência política e seu objeto de estudo	16
1.3 O papel do discurso na construção da vontade coletiva	25
1.4 O Estado: a busca de uma definição	35
2. Principais linhas teóricas sobre a origem do Estado	37
2.1 As teorias naturalistas	39
2.2 As linhas contratualistas	41
2.2.1 Hobbes e a fundamentação do Estado absolutista	42
2.2.2 Locke e a fundamentação do Estado liberal	46
2.2.3 Rousseau e a fundamentação do Estado democrático-plebiscitário	50
2.3 Outras teorias sobre o surgimento do Estado	55
2.3.1 Teorias Coletivistas	56
2.3.2 Teoria do Estado de Direito: a concepção jurídica do Estado	58
3. Os Elementos Essenciais do Estado	59
4. Território: a Delimitação Espacial do Poder	67
4.1 O território e seu caráter multidimensional	69
4.2 O território e o poder de império do Estado	71
4.3 O conceito atual do elemento “território”	73

5. Povo: Traços Característicos e Distintivos	79
5.1 O conceito de povo em seu sentido jurídico-político	80
5.2 A diferenciação entre os conceitos de povo e população	81
5.3 O conceito de “nação” a partir da análise de “povo”	82
5.4 Soberania: o império estatal e sua base de sustentação	83
6. Evolução Histórica do Conceito	85
6.1 Evolução histórica do conceito	86
6.2 Legitimidade e legalidade como fundamentos da soberania estatal	92
7. Estado e Governo Segundo seus Tipos Clássicos	95
8. Formas de Estado	101
8.1 O Estado Unitário	103
8.2 O Estado Federal	104
8.2.1 A distinção entre federação e confederação	105
8.2.2 Distinção entre as versões brasileira e americana do federalismo	107
9. Formas de Governo	111
9.1 Aristóteles e Maquiavel na base das formulações	113
9.2 Características fundantes da República e da Monarquia	115

10. Sistemas de Governo	117
10.1 Características do parlamentarismo	119
10.2 Características do presidencialismo	123
11. Regimes de Governo	127
11.1 O Regime democrático	129
11.1.1 A democracia dos Antigos e a Democracia dos Modernos	131
11.2 A democracia: em busca de critérios definidores	134
11.3 Os regimes Autocráticos	138
11.3.1 Os regimes autoritários	141
11.3.2 Os regimes totalitários	144
11.3.3 O Fascismo	147
11.3.4 O Nazismo	148
11.3.5 O Stalinismo	149
11.4 O socialismo e o comunismo	151
12. O Estado Constitucional e as Perspectivas do Estado Contemporâneo	155
12.1 Evolução do conceito de Estado Constitucional e seus atuais desafios	156
12.2 O Estado Constitucional de Direito e sua gênese com o Estado Liberal	157
12.2.1 A superação do governo dos homens pelo governo das leis	159
12.2.2 A liberdade como valor primordial e o Estado Mínimo	161
12.3 O Estado Social: o <i>Welfare State</i> e a crise do Estado liberal	164
12.3.1 Características do <i>Welfare State</i>	165
12.3.2 A crise do <i>Welfare State</i> no mundo globalizado	167
12.4 O Estado e suas perspectivas contemporâneas	169
12.4.1 O Estado neoconstitucional e o novo equilíbrio na divisão de poderes	169

12.4.2 Os Direitos Humanos e a relativização do conceito de soberania	175
12.4.3 As funções estatais em face do pluralismo e do multiculturalismo	178
12.4.4 O Estado e a Globalização	184
12.4.5 O Estado e sua fragmentação quantitativa e qualitativa	187

# 1

## **Sociedade Política e a Origem do Estado**



## 1.1 A Política e as relações de poder

Não há como iniciar uma obra de Ciência Política sem, ao menos, tentar definir o que se entende por “Política”. É uma tarefa árdua, como veremos, por vários motivos a serem apontados a seguir.

Em sua acepção mais ampla, herdada da tradição clássica grega, a Política pertence ao domínio do conhecimento prático (aquele que o homem constrói a partir de sua existência concreta, e não a partir de elaborações exclusivamente teóricas), utilizando-se como critérios para sua definição aspectos como a justiça, o bom governo, bem como as condições pelas quais seja possível atingir o bem comum.

A partir desse dado, há diferentes perspectivas acerca do que seja a Política. Para alguns, seguindo a linha do grande filósofo da Antiguidade grega, **Aristóteles** (século IV a. C.), a Política não visa apenas possibilitar um modo de vida qualquer (em uma perspectiva mais genérica), ou a troca econômica, ou a segurança, mas sim promover a vida em uma perspectiva específica, ou seja, a denominada “vida boa”.

Nessa via, a **polis** (a cidade) não seria uma associação de residentes de um mesmo lugar que teria por fim evitar injustiças mútuas e facilitar as trocas. Sua finalidade precípua seria viabilizar a “vida boa” (uma vida harmoniosa, na qual os objetivos que justificam a existência de uma vida são: ser feliz e ser útil à comunidade), sendo que as instituições da vida social são os meios para este fim.

**Aristóteles** – Filósofo grego, nasceu em 384 a.C., na cidade antiga de Estágira, e morreu em 322 a.C. É considerado um dos maiores filósofos de todos os tempos e seus pensamentos filosóficos e ideias abrangem praticamente todas as áreas do conhecimento. Suas principais obras no campo da moral e da Política são: “Política” e “Ética a Nicomaco”.

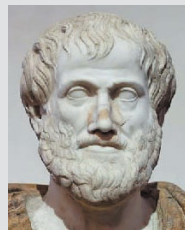


Figura 1.1

No entanto, há outras visões que com esta concorrem. Uma delas, bastante valorizada entre os estudiosos pela sua grande aceitação e importância, é aquela que, seguindo a linha defendida por filósofos de alta estatura intelectual, como **Immanuel Kant** e **John Rawls**, entende que o objetivo da Política não é formar o caráter moral dos cidadãos, não é torná-los bons, mas, sim, propiciar o respeito à liberdade de escolha dos seus próprios bens, valores e finalidades, concedendo igual liberdade aos demais para fazerem o mesmo.

**Immanuel Kant** – (Königsberg, 22 de abril de 1724 — Königsberg, 12 de fevereiro de 1804) filósofo prussiano (reino alemão), geralmente considerado como o último grande filósofo da era moderna, exerce enorme influência até os dias atuais. Suas principais obras são *A crítica da razão pura*, *Crítica da razão prática*, *Crítica da faculdade de julgar*, embora sejam muito importantes para o direito *Fundamentação da metafísica dos costumes* e *Metafísica dos costumes* e para o campo da *Política*, *A paz perpétua*.

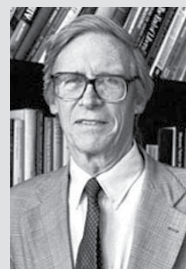


Figura 1.2

**John Rawls** – (Baltimore, 21 de fevereiro de 1921 — Lexington, 24 de novembro de 2002) Professor de filosofia Política na Universidade de Harvard, autor de *Uma Teoria da Justiça*, 1971, *Liberalismo Político*, 1993 e *O direito dos povos*, 1999. É por muitos apontado como o maior filósofo político do século XX.



Figura 1.3

Cabe atentar, no entanto, que, nos dias atuais, a essas visões mais nobres do fenômeno político outras formas de enxergar vêm sendo apresentadas, embora devam ser rechaçadas de pronto. É que elas expressam exatamente o oposto do que o conceito original procura nos informar, aproximando-se do que conhecemos por “politicagem”. Este termo expressa uma forma de agir (corrompida) que tem por propósito último atender a interesses pessoais ou trocar favores particulares em benefício próprio. Por esta razão, é importante realçar que as expressões “política” e “politicagem” possuem em comum somente o radical, mas em nada se aproximam no que se refere aos conceitos que expressam.

**Dica!** Sobre corrupção de políticos, vão duas dicas de dois ótimos filmes: o conhecido *Tropa de Elite 2*, filme de José Padilha, que trata da corrupção da polícia e dos políticos, vereadores e deputados, patrocinados por milícias que agem nas comunidades; a segunda indicação é *Il Divo*, de Paolo Sorrentino, biografia do poderoso primeiro-ministro italiano, Giulio Andreotti, acusado de ligações com a Máfia e condenado à prisão em 2001 por cumplicidade no assassinato de um jornalista.

Infelizmente, há quem entenda que os termos são sinônimos, sendo que a significação compartilhada seria exatamente aquela concedida à politicagem.



Figura 1.4 – <https://absurdamentes.files.wordpress.com/2013/12/02c70-politico-charge1.jpg>

Entretanto, não é assim. Não se deve pensar que os escândalos de corrupção, **nepotismo**, enriquecimento ilícito de agentes públicos, entre outras situações que nos entristecem no dia a dia quando acessamos as mídias, sejam fenômenos típicos da Política. Esta, mesmo que pensada de uma forma bastante genérica, tem como ponto essencial práticas que buscam o bem comum e a liberdade dos cidadãos.

**Nepotismo:** (do latim *nepos*, neto ou descendente) é o termo utilizado para designar o favorecimento de parentes em detrimento de pessoas mais qualificadas, especialmente no que diz respeito à nomeação ou elevação de cargos.



Figura 1.5 – <http://www.grajadefato.com.br/media//ckupload/politica-politicagem.jpg>

Há quem já tenha observado que a Política vem sendo definida de várias formas pelos diversos autores no decorrer do tempo. Isto, no entanto, se deve a vários fatores como, por exemplo, as circunstâncias históricas objetivas do período em que foi definida, ou mesmo pela maneira subjetiva como cada pensador enxerga a realidade social. Por isso, há quem defenda que o próprio ato de definir “Política” é, por si só, um ato atrelado a concepções ideológicas (e por esta razão ele próprio um ato tipicamente político).

Embora esta afirmação não seja destituída de sentido (e como veremos mais adiante, vários autores apontam para esta possível fragilidade), não podemos nos satisfazer com uma afirmação que nos conduza a posições de um relativismo extremado. A dificuldade de se estabelecer uma definição perfeita não implica afirmar que não podemos, ao menos, estabelecer alguns delineamentos seguros no sentido de definir o que seja “Política”. Voltaremos a esta temática um pouco mais adiante, quando trataremos de delinear os contornos do que venha a ser a chamada Ciência política.

Nesse momento já é possível nos arriscarmos apoiando aqueles que afirmam que a Política pode ser entendida como tudo aquilo que diz respeito à relação entre os cidadãos (como membros de um corpo social) com seus governantes, quando essa (relação) tem por fundamento um tema do interesse do corpo social (os negócios públicos). Vê-se, então, que Política é algo que se faz em



Figura 1.6 – <http://diariogaucha.rbsdirect.com.br/imagesrc/17286424.jpg?w=620>

conjunto, ou seja, um indivíduo sozinho em uma ilha não poderá estar envolvido em uma atividade Política, pois ele não teria com quem interagir, e a Política pressupõe esta “inter-ação”. Mas como se dá esta forma de interação? Bom, é plenamente aceitável seguir a lição daqueles que entendem que a Política “é uma atividade pela qual interesses divergentes podem ser reconciliados em prol do bem-estar e da sobrevivência de toda a comunidade.”

Aqui há alguns pontos muito importantes sobre o tema. A partir desta afirmação, podemos analisar o fenômeno da Política sob duas perspectivas mais evidentes e imediatas. Se por um lado, é possível observar que se está concedendo ênfase às ideias de divergência e conflito, por outro lado, não podemos negar que é possível também conceder maior acento à ideia de busca ao bem comum. Nesta concepção, Política passa a ser uma atividade que pressupõe, não a divergência, mas a cooperação e a busca da “boa vida”, da qual todos os cidadãos estariam habilitados a participar.

Tornemos mais claro o que foi dito acima a partir de uma visão mais concreta do fenômeno. A participação dos cidadãos em manifestações nas quais se exige alguma providência do poder público (neste caso requerendo uma atuação das autoridades públicas em uma determinada direção), ou mesmo em

protesto contra a atuação daqueles que momentaneamente governam (neste caso, por se discordar das providências levadas a cabo pelas autoridades públicas), constituem atos da maior relevância política. Isto porque implicam a participação da coletividade em relação ao seu próprio destino. A isso se costuma denominar “exercício da autonomia coletiva”, ou seja, a capacidade do corpo social de expressar uma vontade que não é a vontade de um só indivíduo, mas a vontade de uma específica coletividade em prol de um interesse de um dado grupo social.



Figura 1.7 – <http://www.dp6.com.br/wp-content/uploads/Manifesta%C3%A7%C3%B5es-Somos-a-rede-social.jpg>

Em síntese, nos processos de interação política, mesmo que seja natural a existência de conflito entre os que interagem, não é pressuposto que tais divergências necessariamente indiquem a inexistência de cooperação entre membros de um grupo ou mesmo entre grupos em prol do bem comum.

Pelo contrário, conforme veremos mais adiante, sendo a divergência entre membros de uma comunidade política uma característica das sociedades modernas, o bem comum só pode ser atingido em um quadro cooperativo, por intermédio de um processo dialógico racional, no qual a decisão (política) tomada por quem possui autoridade para fazê-lo, é resultado de uma disputa entre posições não convergentes, exteriorizadas por meio de discursos políticos, conforme veremos mais adiante.

Parece complicado, mas não é. O que se quer afirmar é que em sociedades civilizadas essa disputa entre posições divergentes se dá fundamentalmente pela via da linguagem, por intermédio de discursos que, quanto mais

fundamentados forem, mais aptos estarão a conseguir seu objetivo. E qual seria este objetivo? Simples: obter a maior adesão possível junto àqueles que possuem o poder de decidir e transformar esta proposição em uma decisão política. Ainda voltaremos a este tema.

Mas, e esta decisão política? Ela obrigaria a obediência por parte da coletividade? Essa é uma questão de maior complexidade, mas que vale a pena ir sendo enfrentada desde já, de forma a preparar terreno para melhor compreensão mais adiante. Isso porque é nosso objetivo demonstrar, o quanto antes, que o processo político está intimamente relacionado ao processo jurídico.

As decisões políticas são assim consideradas após passarem por uma série de atos formais (procedimentos) que lhes concede essa condição. Mas, na verdade, todo este procedimento de transformação de uma proposta política (que, como vimos, em regra rivaliza com outras propostas) em decisão política, é regulada



Figura 1.8 – [http://new.d24am.com/media/news/image/102051\\_697x437\\_crop\\_55293d1599c47.jpg](http://new.d24am.com/media/news/image/102051_697x437_crop_55293d1599c47.jpg)

pela chamada “forma jurídica” (direito). Aliás, devemos enfatizar o fato de que a Política funciona como um mecanismo através do qual uma ação coletiva pode ser exercida em qualquer comunidade sem que a ausência de unanimidade entre seus membros descaracterize ou mesmo desmantele esse caráter “comunitário” do grupo.

Assim, quando se cumpre (regularmente) o rito procedimental, a decisão política ganha a chancela do direito e passa esta decisão a ter a proteção do Estado, instituição que estudaremos de maneira bastante detalhada. Por isso, deverá ela ser respeitada por todos os membros do corpo social, sob pena de os desobedientes sofrerem as sanções previstas (na lei), aplicadas pelo próprio Estado.

Como se vê, embora devamos enfatizar neste espaço o papel da Política (que, como vimos, é o espaço onde divergência e entendimento coexistem), é de se ressaltar que, nas sociedades modernas democráticas, a relação entre Direito e Política deve ser enxergada como uma relação não meramente contingente, mas fundamentalmente necessária.

## A relação entre política e poder

Um pouco mais acima, afirmamos que no âmbito da Política há aqueles que possuem o “poder” de fazer valer suas escolhas em um universo de muitas outras possibilidades de escolhas. Ora, mas o que é o poder? Há de se admitir que tratar de uma temática tão abrangente como a Política implica necessariamente em se discutir o que é o poder. Assim, as condições em que o poder é exercido, a forma como os governos o utilizam, sua natureza, sua validade, bem como a relação existente entre seu uso e a justificativa para tal, serão temas que nos acompanharão no decorrer de todo o curso.

Nessa via, o poder é um elemento que está presente em quase todas as relações sociais.

Como neste caso estamos nos restringindo a tratar do poder sob a lógica



Figura 1.10 – <http://lanaveva.files.wordpress.com/2009/12/poder.jpg>

das ciências políticas, podemos observar que, sob esta forma, está ele quase sempre acompanhado de ideologias utilizadas para justificar ações dos poderosos.

Um dos mais importantes sociólogos da contemporaneidade, **Anthony Giddens**, afirma que o poder consiste na habilidade de os indivíduos ou grupos fazerem valer os próprios interesses ou as próprias preocupações, mesmo diante da resistência de outras pessoas. Às vezes, essa postura envolve o emprego direto da força, como no caso em que autoridades se utilizam da violência para fazer valer o que almejam. No decorrer da história brasileira, sabe-se, não foram poucas as vezes que o exercício do poder deu-se pelo uso de uma força ilegítima.



Figura 1.9 – <http://panisetcircenses.com.br/wp-content/uploads/2015/01/henfil-queremos-o-poder.jpg>



Figura 1.11

**Anthony Giddens** – (18 de janeiro de 1938, Londres) Sociólogo britânico, renomado por sua teoria da estruturação. Considerado por muitos como o mais importante filósofo social inglês. É contemporâneo, figura de proa do novo trabalhismo britânico e teórico pioneiro da Terceira via (social democracia).



Embora o poder possa ser exercido de forma ilegítima, é evidentemente muito melhor quando ele é exercido de forma legítima. Aqui, é importante que elucidemos o que estamos chamando de “poder legítimo”: é aquele exercido sob o consentimento daqueles que a ele se submetem. Quando o poder é empregado legitimamente, ou seja, sob o consentimento daqueles a quem cumpre seguir as prescrições estabelecidas, denominamos esse poder de “autoridade”.



Figura 1.12 – <http://mercadopopular.org/wp-content/uploads/2013/12/desacato.jpg>



Figura 1.13 – <http://2.bp.blogspot.com/-v4aAG0eSliI/VFBO3dNSVJI/AAAAAAAAh0c/uzHoG2l-Z6zM/s1600/liderar%2Bn%C3%A3o%2B%C3%A9%2Bimpor.jpeg>

Assim, nos casos em que um governo, para restringir manifestações legítimas do corpo social dirigidas contra ele próprio, necessitou se utilizar da violência, é possível constatar que, embora tenha exercitado seu poder, acabou por sinalizar a perda de sua autoridade.

Nesta linha, outra distinção importante a ser apresentada é a separação dos conceitos de autoridade e autoritarismo. Este último, diferentemente do



primeiro, é exatamente o seu contrário, ou seja, o exercício do poder destituído de qualquer legitimidade.



Figura 1.14 – <http://www.militarpos64.com.br/sitev2/wp-content/uploads/2011/03/autoritario.jpg>

## 1.2 A ciência política e seu objeto de estudo

Desde que os seres humanos começaram a viver em comunidades estáveis, estabeleceram regras, criaram organismos para assegurar o bom funcionamento de suas comunidades. A Ciência política é uma área do saber dedicada ao estudo dos fenômenos políticos que possibilitam o funcionamento dessas comunidades e a convivência entre os seus membros. É importante que se ressalte que esses fenômenos são passíveis de serem estudados em todas as organizações sociais, sejam elas empresas, sindicatos, igrejas etc.

O que se observa é que as palavras mais frequentemente usadas pelos escritores que afirmam lidar com problemas do que seria a Ciência política são: Estado, governo, poder, autoridade, conflito. No nosso caso específico, as atenções estarão voltadas para uma parte que possui maior visibilidade, ou seja, aquela que trata dos fenômenos relacionados ao poder (com ênfase na autoridade), que interligam cidadãos e governos (nacional, regionais e locais) e que se manifestam principalmente nas modernas estruturas utilizadas pelos Estados contemporâneos.

Alguns consideram controverso utilizar a palavra “ciência” quando se está diante de um estudo acerca de fenômenos políticos, a não ser que utilizemos o termo ciência de forma menos rigorosa. Quando tentávamos definir “Política”, afirmamos que há quem entenda que a definição de Política poderia estar submetida a problemas de ordem subjetiva por parte de quem analisa. Pois é, a dificuldade de estabelecer o estudo em um nível científico encontra sua origem não apenas nas diferenças de visões apresentadas pelos eruditos sobre a natureza dos fenômenos políticos, como também a própria (in)capacidade dos observadores de analisarem esses fenômenos “objetivamente”.

O fenômeno político é objeto de estudo desde a Grécia Antiga, havendo um certo consenso entre os autores que estudos aprofundados sobre o tema se iniciam com Platão e Aristóteles. Na Modernidade o seu desenvolvimento foi bastante acentuado, vários grandes pensadores cooperaram para que isso ocorresse (v.g. Maquiavel, Bodin, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, só para citar alguns dos mais aclamados e que serão citados no percurso de nossos estudos). Porém, só recentemente vem sendo desenvolvido de forma mais autônoma o que chamamos nos dias de hoje por Ciência política.



Figura 1.15

**Platão** – (Athenas, 427/428 – 347/348 a.C.) Um dos maiores filósofos do período clássico da Grécia Antiga. Autor de diversos diálogos filosóficos e fundador da Academia em Atenas (a primeira instituição de educação superior do mundo ocidental). Juntamente com seu mentor, Sócrates, e seu pupilo, Aristóteles, Platão ajudou a construir os alicerces da Filosofia natural, da Ciência e da Filosofia ocidental.

**Nicolau Maquiavel** – (Florença, 3 de maio de 1469 — Florença, 21 de junho de 1527) Historiador, poeta, diplomata e músico italiano do Renascimento. É reconhecido como fundador do pensamento e da Ciência política moderna, pelo fato de ter escrito sobre o Estado e o governo como realmente são, e não como deveriam ser. É um autor fundamental da Política e um dos mentores do Absolutismo

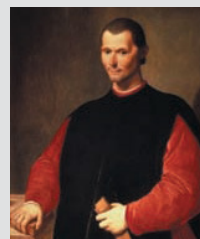


Figura 1.16



Figura 1.17

**Jean Bodin** – Nasceu em Angers, França 1530, e faleceu em Laon, também na França em 1596, foi um jurista, membro do Parlamento de Paris e professor de Direito em Toulouse. Também adepto da teoria do direito divino dos reis, Jean Bodin tornou-se conhecido como o Procurador-Geral do Diabo, devido a sua incansável perseguição a feiticeiras e hereges. É considerado por muitos o pai da Ciência política, devido a sua teoria sobre soberania. Baseou-se nesta mesma teoria para afirmar a legitimação do poder do homem sobre a mulher e da monarquia sobre a gerontocracia.

**Charles-Louis de Secondat, barão de La Brède e de Montesquieu, conhecido como Montesquieu** – (castelo de La Brède, próximo a Bordéus, 18 de Janeiro de 1689 — Paris, 10 de Fevereiro de 1755) Foi um político, filósofo e escritor. Ficou famoso pela sua teoria da separação dos poderes, atualmente consagrada em muitas das modernas constituições internacionais.



Figura 1.18

A Ciência política surge como disciplina depois da primeira metade do século XIX, construindo-se lentamente e de forma imbricada em torno de campos de saberes de disciplinas como a Filosofia política, o Direito constitucional, e a História política. Ela tem a pretensão de estudar e analisar a Política, as estruturas e os processos de governo, utilizando-se de uma abordagem científica, mais precisamente uma abordagem empírica. Esta “cientificidade” é determinante para separá-la da Filosofia política, que se propõe a uma visão de viés especulativo, típica de qualquer área de produção do conhecimento filosófico (Epistemologia, Ética, Estética etc.).

Aqui cabe um esclarecimento: todos estes grandes autores acima citados, embora tenham produzido suas obras em períodos históricos anteriores à metade do Século XIX, são autores seminais e ainda exercem grande influência nas formulações e teorizações políticas dos dias de hoje. Com isso queremos afirmar que suas obras estão mais conectadas com o campo da Filosofia Política (e, portanto, com um enfrentamento mais especulativo da temática política) e, certamente, menos próximas do que nos dias de hoje definimos por “científico” (ligado à produção de conhecimento no campo da Política a partir de uma específica metodologia).

Por isso, como em todas as disciplinas, a Ciência política precisa desenvolver uma teoria, caso realmente deseje compreender os fenômenos que observa. Mas seriam essas teorias necessariamente científicas? Como já destacado anteriormente, alguns acreditam ser impossível uma teoria autenticamente científica no âmbito da Política. Citam como determinantes para embasar essa visão os seguintes motivos:

- 
- A man in a red and blue outfit is pushing a shopping cart filled with various household items and tools. Above the cart, a large number of items are floating in the air, including a green toy car, a white box, a brown box, a bottle of water, a brown box, a key, a red box, a wrench, a screwdriver, a hammer, a saw, a knife, a pencil, a hammer, a wrench, a screwdriver, a key, a bottle of water, a brown box, a green toy car, a white box, and a brown box. The background is a bright yellow sky with white clouds, and the ground is green grass. The artist's signature 'K. K. K.' is visible in the bottom right corner.

CAPÍTULO 1 ■ 19

Se esses pontos de vista, inegavelmente, são em parte corretos, há também uma necessidade de compreender melhor a Política e especialmente de descobrir regularidades, mesmo que estas acabem não constituindo “leis verdadeiramente científicas”. Estas regularidades são percebidas pelas teorizações que moldam o processo de estruturação do pensamento político prevalecente em uma dada comunidade. Neste sentido, não podemos esquecer que qualquer sistema jurídico-político está inserido em uma tradição que é largamente influente na forma como os membros dessa comunidade percebem (mesmo que inconscientemente) os fenômenos políticos.

Apenas para exemplificar, podemos afirmar que, para se discutir acerca das razões objetivas que podem levar ao pedido de *impeachment* de um presidente da República, ou mesmo quais as melhores formas de garantir o financiamento (público ou privado) de partidos políticos, ou ainda qual a forma mais republicana de se escolher um ministro para o Supremo Tribunal Federal (STF), indiscutivelmente há de se fundamentar as posições em debate a partir de um quadro teórico que nos é previamente dado. É surpreendente perceber como os argumentos que fogem à lógica das teorias prévias (muitas delas estudaremos nessa obra) são absolutamente recusados por não produzirem sentido para o grupo inserido na discussão. Essas teorizações, então, auxiliam de forma inequívoca na formação destas desejáveis regularidades.

### **Generalizações ou Acidentes?**

Hoje, duas tendências dividem inevitavelmente os cientistas políticos. Uma primeira, formada por aqueles que buscam estabelecer teorizações mais fixas, cuja disposição é a de enfatizar as generalizações teóricas e, portanto, mais próximo a construir quadros globalizantes. Em sentido diverso, há uma segunda tendência, que concede grande importância aos “acidentes” e às idiossincrasias da vida política. Para esta última, o estudo da Política serve menos para dar explicações e mais para proporcionar lições.

Esta segunda visão, ressalte-se, vem conseguindo obter maior destaque em tempos de valorização de diversidade cultural ou mesmo de defesa de posições multiculturais. Isto porque parte do pressuposto de que as tradições políticas e sociais vivenciadas em um dado território guardariam íntima relação com as especificidades histórico-culturais que marcam cada região.

Outro motivo pelo qual se realça o papel dos “acidentes” é a parte destacada que alguns grandes líderes políticos parecem ter na formação do destino de

seus países. Aqui devemos tomar cuidado, pois nem tudo deve ser considerado acidente no contexto desta liderança. É sempre possível descobrir regularidades, por exemplo, na formação ou desenvolvimento da carreira dos que estão no alto, sejam ministros de governo, líderes de partidos ou funcionários públicos de alta hierarquia.

Aliás, como visto na disciplina História do Direito Brasileiro, foi possível observar que em um momento da nossa história o cargo de presidente da República foi fundamentalmente ocupado por pessoas do sexo masculino, com formação jurídica (predominantemente), atuação política em áreas específicas do território nacional (fundamentalmente São Paulo e Minas Gerais), e ligados aos interesses das oligarquias (econômica/política) dominantes.



Figura 1.20 – <http://portaldoprofessor.mec.gov.br/storage/discovirtual/galerias/imagem/0000002719/md.0000031612.jpg>

Contudo, segundo aqueles que enfatizam o papel do líder, até mesmo sua personalidade – que é uma característica individual –, pode desempenhar um papel importante neste quadro de influência sobre o processo político. Embora não seja incomum ouvir argumentos que minimizem o papel de líderes políticos no âmbito de um quadro estrutural político amplo – e, efetivamente, há um grande debate a esse respeito –, a maior parte dos cientistas políticos acha difícil (e, em casos extremos, até mesmo impossível) negar que os líderes “fazem diferença”.

No entanto, até mesmo esta posição encontra fundamentação teórica. Vale lembrar que já Max Weber acentuava que o exercício legítimo do poder poderia se dar por intermédio de um líder carismático. Esse líder se individualiza pelo seu carisma, ou seja, pela admiração pessoal, que, em razão de suas qualidades e seus poderes, faz com que os membros do grupo social (ou parte significativa

deste) reconheçam seus atos de liderança política como merecedores de toda confiança.



Figura 1.21

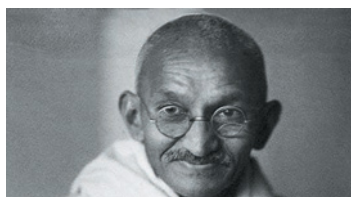


Figura 1.22 – <http://www.sbcoaching.com.br/blog/wp-content/uploads/2013/04/Mahatma-Gandhi.jpg>

O fato é que generalizações em ampla escala, que desconsiderem as ocorrências singulares da realidade concreta, podem levar a armadilhas neste campo, deixando sem explicação as especificidades do fenômeno político quando este escapa de um quadro teórico genérico. É preciso, portanto, que a essas inescapáveis generalizações se acresça o reconhecimento da importância do contexto particular e daqueles que desempenham papéis particulares no quadro político contextual. E é este, sem dúvida, um dos mais difíceis desafios com que se defrontam os cientistas políticos: a devida e necessária combinação, na correta medida, entre o geral e o particular.

### **A ciência política e sua metodologia**

No que se refere ao uso metodológico nas ciências políticas, a verdade é que para produzirem conhecimento e obterem alguma compreensão da realidade, os cientistas políticos se utilizam de grande variedade de instrumentos e técnicas. Não existe nenhuma metodologia específica isolada, nenhuma metodologia comum ou genérica. Na verdade, a metodologia a ser utilizada depende muito do tipo de estudo que se esteja promovendo. Vejamos:

a) os que se ocupam com o estudo da liderança, por exemplo, devem coletar indícios à maneira dos historiadores, isto é, principalmente a partir de documentos, embora também entrevistas desempenhem um papel importante e crescente;

b) a análise intensiva de eventos importantes – por exemplo, decisões de grande significado em questões domésticas ou internacionais – também precisa basear-se em documentos e entrevistas, ainda que os esforços se encaminhem geralmente para a realização de análises dentro de um quadro estruturado;

c) por outro lado, quando se examinam acontecimentos que se repetem com regularidade, como no caso da análise das carreiras de políticos ou quando está em pauta o comportamento de grande número de indivíduos, como nos estudos eleitorais, as técnicas quantitativas são, não apenas mais adequadas, como precisam ser utilizadas caso se deseje descobrir tendências gerais e identificar associações entre variáveis.

Mas os métodos vêm se sofisticando com o passar do tempo. O uso da Matemática vem sendo considerado cada vez mais decisivo para definição dos processos de tomada de decisão, especialmente os processos desenvolvidos em tempos relativamente recentes tais como a chamada teoria dos jogos (em que se analisam situações estratégicas nas quais os jogadores escolhem diferentes ações na tentativa de melhorar suas possibilidades de sucesso a partir de um objetivo almejado).

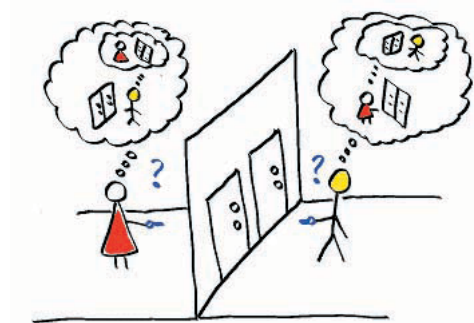


Figura 1.23 – <http://www.cienciaaestrategia.com.br/teoriadosjogos/pics/qualporta.png>



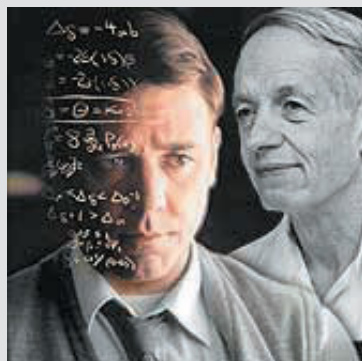


Figura 1.24 – [http://www.smh.com.au/ffxImage/urlpicture\\_id\\_1031608323061\\_2002/09/13/home\\_nash.jpg](http://www.smh.com.au/ffxImage/urlpicture_id_1031608323061_2002/09/13/home_nash.jpg)

**Indicação!** Lembra-se do filme *Mente Brilhante*? Pois é, John Nash (Russell Crowe) é um gênio da Matemática que, aos 21 anos, formulou um teorema que provou sua genialidade e o tornou aclamado no meio onde atuava, mas sua vida se transforma quando começam os sintomas da esquizofrenia. Ofereceu importantíssimas contribuições para o desenvolvimento da teoria dos jogos. Se não viu o filme, veja. Nash, que morreu recentemente, foi ganhador de um prêmio Nobel e é considerado um dos grandes matemáticos dos nossos tempos.

Entretanto, como dissemos anteriormente, a Ciência política se interconecta com outras áreas do conhecimento, utilizando diretamente argumentos emprestados de outras áreas do saber, especialmente do Direito e da Filosofia. Estes argumentos prevalecem principalmente quando se ocupam de disposições constitucionais e administrativas, bem como na teoria política normativa. Não por outra razão que o seu estudo se torna tão fundamental para o Direito, principalmente no que se refere à sua vertente pública.

A Ciência política, assim, apresenta grande diversidade. Não é um ramo do saber verdadeiramente unido, mas isso não constitui necessariamente uma desvantagem nem essa característica é exclusivamente sua, pois outros ramos do saber compartilham desta característica, inclusive o Direito. Também apresenta dificuldades no processo de previsão de resultados, mas também isto tem sido um problema para outras ciências sociais. O importante é que, ao se dedicar a um estudo sistemático das instituições e das tendências políticas, a

Ciência política vem preenchendo uma função essencial que é a de auxiliar os cidadãos a adquirirem melhor compreensão dos fenômenos políticos e, assim, poderem exercer maior influência sobre os rumos da comunidade e da sociedade, em geral.

### 1.3 O papel do discurso na construção da vontade coletiva

Há quem diga que todo discurso é um discurso de poder, na medida em que todos eles pretendem impor verdades a respeito de um tema específico – seja no âmbito da ciência, da moral, da ética, do comportamento etc. Neste sentido, por muito maior razão é possível reforçar esta visão no discurso político, pois é próprio do discurso político evidenciar sua luta pelo poder.

O discurso político, bem como sua forma, é estudado de maneira mais aprofundada desde os tempos da democracia grega, quando a participação do cidadão na vida política da cidade possuía um caráter essencial no processo de formação da vontade coletiva. Ele se caracteriza pela construção discursiva que busca o convencimento de um determinado grupo em assuntos de interesse coletivo e vem sendo considerado um pré-requisito de grande importância para o exercício de uma vida política plena.



Figura 1.25 – [http://4.bp.blogspot.com/-ma2ygYeKcRQ/TIEcNI22N5I/AAAAAAAAAD4/bgrouW\\_CKpM/s1600/sofista.jpg](http://4.bp.blogspot.com/-ma2ygYeKcRQ/TIEcNI22N5I/AAAAAAAAAD4/bgrouW_CKpM/s1600/sofista.jpg)

O discurso político tem por característica expressar ideias de forma argumentativa e persuasiva. Utilizando algumas das conclusões obtidas a partir dos nossos estudos sobre Política, mais completo ainda se torna o conceito se entendermos que esta expressão tem por finalidade o bem comum. Ele tem a pretensão de expressar uma fala coletiva que procura se impor como uma linha argumentativa em favor dos interesses da comunidade.

Está inserido, nesta linha, em uma dinâmica social que constantemente o altera e o ajusta às novas circunstâncias, pois, vale lembrar, os conteúdos dos discursos se alteram à medida que são modificados os contextos mental, social, econômico (e, conseqüentemente, jurídico) vigentes no grupo. Assim, os discursos políticos, como atos de linguagem que circulam no mundo social, expressam eles próprios o universo do pensamento e dos valores políticos que se impõem em um tempo histórico dado.

É de se notar, então, que o discurso político concede visibilidade para o exercício da cidadania, no qual o cidadão procura impor ideias, valores e projetos, recorrendo à força que possuem as palavras. Dá-se a gênese a um verdadeiro processo de sedução em que se se utilizam recursos estéticos (construções metafóricas, imagens, jogos linguísticos etc.). Valendo-se da persuasão e da eloquência, tem por pretensão influenciar decisões que se projetam para o futuro.

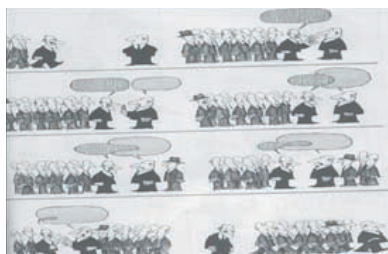


Figura 1.26 – [http://lh4.ggpht.com/-AQTeY-SgWcQ/TwLR-MFd1il/AAAAAAACHA/eQ1oxeaEiPs/clip\\_image0028\\_thumb3.gif?imgmax=800](http://lh4.ggpht.com/-AQTeY-SgWcQ/TwLR-MFd1il/AAAAAAACHA/eQ1oxeaEiPs/clip_image0028_thumb3.gif?imgmax=800)

Temos falado muito sobre persuasão e é melhor que estabeleçamos que sentido estamos atribuindo a este vocábulo. Uma boa definição é aquela que afirma que persuasão é uma estratégia de comunicação que consiste em utilizar recursos lógico-rationais ou simbólicos de forma a induzir alguém a aceitar uma ideia, uma atitude, ou mesmo realizar uma ação. É o emprego de linhas argumentativas no discurso, legítimas ou não, com o propósito de conseguir que outro(s) indivíduo(s) adote(m) certa(s) forma(s) de conduta, teoria(s) ou crença(s).

**Indicação!** Você assistiu ao filme *O discurso do rei*? Pois é... Nele fica patente o quanto é importante que nos comuniquemos adequadamente. O filme retrata a vida do Príncipe George (Colin Firth). A gagueira é um sério problema para um integrante da realeza britânica, que frequentemente precisa fazer discursos. Após procurar vários médicos sem resultados eficazes, sua esposa o leva até um terapeuta de fala que utiliza método pouco convencional. Os métodos terapêuticos fazem com que George adquira autoconfiança para cumprir o maior de seus desafios: assumir a coroa, após a abdicação de seu irmão David (Guy Pearce).

**Hannah Arendt** (em *The human condition*) já afirmava que o discurso político tem por finalidade persuadir o outro, de maneira a fazer com que a opinião de quem discursa se imponha, mesmo que o propósito buscado seja tão somente o de obter a aprovação e admiração da plateia. Assim, para que este objetivo seja atingido, é necessário que a argumentação envolva não somente raciocínio, mas também eloquência, de forma a seduzir, recorrendo também a afetos e sentimentos.

**Hannah Arendt (nascida Johanna Arendt; Linden, Alemanha, 14 de outubro de 1906 – Nova Iorque, Estados Unidos, 4 de dezembro de 1975)** Filósofa política alemã de origem judaica, uma das mais influentes do século XX.

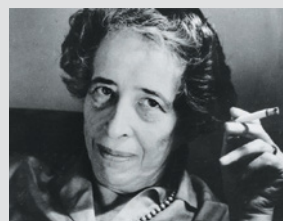


Figura 1.27

**Indicação!** Recentemente foi lançado o filme *Hanna Arendt*, que trata do período em que ela cobriu o julgamento do nazista Adolf Eichmann para a revista *The New Yorker*. É uma ótima dica para quem quer conhecer um pouco da personalidade de uma das grandes filósofas do Século XX.

Por isso, o discurso político necessita, para sua sobrevivência, impor a sua verdade a muitos, embora, ao mesmo tempo, esteja ele sempre ameaçado de não conseguir, pois concorre com muitos outros discursos. O que isso quer dizer? Bom, como já se falou anteriormente, há no interior de qualquer comunidade democrática um permanente confronto de ideias e, por isso, o discurso que se propõe a ser o dominante em uma dada comunidade, sofre cotidianamente a tentativa de desconstrução por parte dos discursos que com ele rivalizam.



Figura 1.28 – <https://encrypted-tbn3.gstatic.com/images?q=tbn:ANd9GcSEtYix5pldAvIX-GFH1IZAWPhWIPMqCP9UpufV2nUmRqScjOfIO>

No entanto, e este é um dado muito importante, os discursos se constroem exatamente enquanto buscam a desconstrução daqueles com que rivalizam. Ou seja, aperfeiçoam suas linhas argumentativas a partir das críticas que recebem e também dos embates que se fazem presentes em um quadro (natural) de disputas teóricas. Com isso, fica evidenciada a dinamicidade, a fragilidade e mesmo a provisoriedade dos discursos políticos, principalmente em sociedades democráticas em que a regra é que os discursos estejam sempre sendo confrontados. Isso coloca em evidência o fato de que em sociedades contemporâneas seja facilmente perceptível que um mesmo sujeito assumia várias posições políticas no decorrer da vida, o que acaba por servir de indicativo que somos todos sujeitos de múltiplos discursos.



Figura 1.29 – [http://www.txetnoc.com/img/chess/multi-face\\_1.jpg](http://www.txetnoc.com/img/chess/multi-face_1.jpg)

### **O discurso político e a ação**

O discurso político não esgota, de forma alguma, todo o conceito de Política, mas não há Política sem discurso. A linguagem é o que motiva a ação, orientando-a e lhe concedendo sentido. A ação política e o discurso político estão

indissociavelmente ligados, o que justifica pelo mesmo raciocínio o estudo político através do discurso. Estando intrinsecamente ligado à organização da vida social, o discurso é simultaneamente: a) lugar de engajamento (político) do sujeito, b) justificação para seu posicionamento e c) influência para o outro.



Figura 1.30—[https://www.google.com.br/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=images&cd=&cad=rja&uact=8&ved=0CAcQjRw&url=http%3A%2F%2Festeticaennegro.blogspot.com%2F2012%2F01%2Fel-gran-martin-luther-king.html&ei=XIFCVbTQGYGNyAS-Q3YD4AQ&bvm=bv.92189499,d.aWw&psig=AFQjCNF0F4\\_3juDIQnTLCnxZfl28MIXZ-Vw&ust=1430508094794042](https://www.google.com.br/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=images&cd=&cad=rja&uact=8&ved=0CAcQjRw&url=http%3A%2F%2Festeticaennegro.blogspot.com%2F2012%2F01%2Fel-gran-martin-luther-king.html&ei=XIFCVbTQGYGNyAS-Q3YD4AQ&bvm=bv.92189499,d.aWw&psig=AFQjCNF0F4_3juDIQnTLCnxZfl28MIXZ-Vw&ust=1430508094794042)

**Indicação!** O filme *Selma – uma luta pela igualdade* é uma cinebiografia do pastor protestante e ativista social, Martin Luther King, um dos grandes oradores de todos os tempos. Busca retratar as históricas marchas realizadas por ele e manifestantes pacifistas em 1965, entre a cidade de Selma, no interior do Alabama, até a capital do estado, Montgomery, em busca de direitos eleitorais iguais para a comunidade negra americana.

### As componentes do discurso político

A questão de saber se a persuasão está relacionada à razão ou aos sentimentos é antiga. A ideia de que não se pode contentar-se apenas em raciocinar, mas é preciso ir além e “tocar” os juízes, os jurados e o auditório se impõem aos antigos desde Aristóteles. Quando nos defrontamos com os conceitos de “convicção” e “persuasão”, retornamos à velha tensão entre dois tipos de argumentação: o *logos* e o *pathos*.

O primeiro tipo (convicção) pertence ao puro raciocínio e funda-se sobre as faculdades intelectuais, estando voltado para o estabelecimento de verdade. Neste caso, obtém-se a persuasão através de argumentos que levam o auditório a acreditar que a perspectiva do orador é correta. Imaginemos, por exemplo, que estejamos diante de um debatedor cujas linhas argumentativas sejam tão convincentes que nos rendemos aos seus motivos e razões.

O segundo tipo pertence aos sentimentos (hoje em dia, diríamos “ao afeto”) e funda-se sobre os deslocamentos emocionais, estando voltado para o auditório. Assim, aquele que discursa deverá ser capaz de produzir um discurso que empolgue e impressione os ouvintes, que mobilize seus sentimentos e emoções (alegria, tristeza, orgulho, desejo etc.). Observemos que, neste caso, não é a força dos argumentos, mas a maneira como são transmitidos, buscando-se arrebatá-los pela emoção.

Aos dois tipos **logos**, de um lado, e **pathos**, de outro, é preciso acrescentar um terceiro, o **ethos**. Este é um tipo de argumentação em que o discurso do orador põe em destaque as virtudes do seu caráter. A persuasão é obtida quando o discurso é proferido de maneira a deixar no auditório a impressão de que o caráter do orador concede dignidade, confiança e credibilidade. Imaginemos que estamos diante de um grande conhecedor de uma determinada temática: neste caso, é a própria pessoa do orador (com sua reputação) que concede ao seu discurso grande credibilidade.

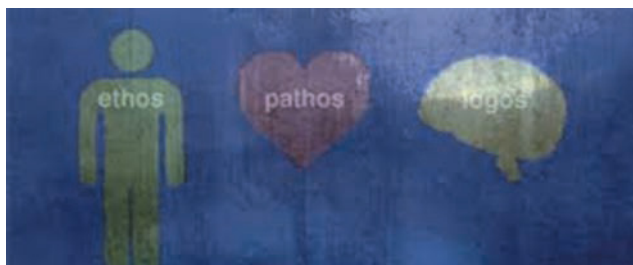


Figura 1.31 – [http://usercontent2.hubimg.com/7846337\\_f520.jpg](http://usercontent2.hubimg.com/7846337_f520.jpg)

Voltando a tratar do fenômeno político, que vimos anteriormente, é possível afirmar que ele é resultante de várias componentes:

- a) fatos políticos, como atos e decisões que emanam da autoridade;
- b) fatos sociais, como organização e estruturação das relações sociais;
- c) fatos jurídicos, como leis que regem as condutas e as relações dos indivíduos que vivem em sociedade;

d) fatos morais, como práticas que manifestam sistemas de valores.

A análise do discurso político toca todas essas componentes. Isso porque cada uma dessas componentes deixa traços distintivos, o que significa dizer que seu campo é imenso e complexo, mas também que a análise não pode se restringir a somente às ideias que os discursos veiculam.

A Política acaba por se afirmar como um campo de batalha em que se trava uma guerra simbólica para estabelecer relações de dominação ou relações pactuais. Aqui não se trata exatamente de um discurso puro sobre as ideias, mas de um discurso de ideias contaminadas pelo discurso do poder. Enquanto o discurso das ideias pertence à problemática da verdade (dizer o “verdadeiro”), o discurso do poder se satisfaz com a problemática do verossímil (dizer o plausível, o aceitável, o razoável).

Por esta razão são utilizadas duas orientações para o estudo sobre os discursos políticos: uma primeira, dirigida para o conteúdo do discurso, enquanto a outra voltada para os mecanismos da comunicação. Até o momento, a análise do discurso político apoiou-se mais sobre os conteúdos das proposições apresentadas fixados pelos políticos do que nos procedimentos utilizados por eles; mais sobre o valor dos argumentos julgados em função do sistema de crenças ao qual eles remetem do que sobre as próprias estratégias persuasivas. Ou seja, mais sobre a racionalidade do *logos* do que sobre as técnicas, que podem dar maior ênfase ao *pathos*.

Porém, a capacidade do discurso político de atingir seus objetivos depende da habilidade do sujeito em equilibrar com maior destreza as três formas de argumentos (*logos, ethos e pathos*). Obviamente este equilíbrio depende das circunstâncias fáticas que envolvem a fala, bem como dos valores compartilhados pelos integrantes do auditório em que o discurso está sendo proferido.

Do que até aqui foi apresentado, podemos desenvolver algumas análises. A natureza política do discurso depende do contexto, das circunstâncias em que o mesmo é proferido. Qualquer enunciado, por mais inocente que seja, pode ter um sentido político, desde que o contexto o autorize. A mídia, por exemplo, para enfrentar a Política, constrói um discurso do saber muito próximo das regras que regem o discurso científico, ou seja, pelo uso de uma linguagem (supostamente) imparcial e neutra, fundamentada tão somente em fatos. O problema é que, por exemplo, a seleção dos fatos a serem noticiados ou as linhas de análise utilizadas no interior do discurso jornalístico impossibilitam



a objetividade que se pretende afirmar. Por isso, não é difícil apontar o discurso jornalístico como um bom exemplo de um discurso que, embora afirme objetividade, é fortemente contaminado por um inescapável teor político.



Figura 1.32 – <http://www.blogdacidadania.com.br/wp-content/uploads/2013/02/imparcial.png>

Em contrapartida, um enunciado aparentemente político pode, segundo a situação, servir apenas de pretexto para dizer outra coisa que não tem natureza política. É o caso de alguns discursos proferido por agentes políticos no **Parlamento** (local, por excelência, de produção de discursos políticos), mas que não possuam qualquer conteúdo político, por não envolverem tema de interesse coletivo (v.g. intermináveis discursos proferidos em nossas casas legislativas, nas quais os políticos utilizam-se das tribunas parabenizando terceiros por aniversário, casamento, ou outras situações em que não seja possível apontar a existência de qualquer interesse público).

**Parlamento** – Assembleia dos representantes eleitos pelos cidadãos nos regimes democráticos, que exerce normalmente o poder legislativo. Em muitos países, o parlamento é denominado Congresso (por exemplo, no Brasil), "Assembleia Nacional" (ou "Assembleia do Povo", como na China Comunista), Conselho, ou ainda Legislatura. Parlamentos geralmente desempenham três funções: legislar, representar e controlar.



Figura 1.33

Assim, embora não se conteste que os discursos políticos tenham locais de enunciação tradicionalmente aceitos como legítimos (quando ele, por exemplo, parte de partidos políticos, de assembleias legislativas, do governo) não é necessariamente o fato de um determinado discurso ter sido emanado em um destes locais que determina seu caráter político. Aliás, concorrendo com os espaços tradicionais, há de se considerar que nas democracias contemporâneas cada vez mais surgem outros espaços para construção do discurso político. Ao discurso político *stricto sensu*, que é o discurso político nos seus locais de enunciação óbvios (como os acima apontados), há também a produção de discursos políticos cada vez mais observáveis em outros espaços sociais como os produzidos na imprensa e aqueles no seio da sociedade civil.

### **A relação entre discurso político e democracia**

Partindo do pressuposto de que sempre serão do nosso maior interesse os fenômenos que apoiam o Estado Democrático de Direito, buscaremos relacionar discurso político e democracia. Longe de ser tarefa difícil, na verdade a relação é evidente, pois, quanto mais democrática é uma sociedade, maior o número de cidadãos que tendem a produzir seus discursos políticos, mesmo que em locais não tradicionais da Política. O que se evidencia, aliás, é exatamente a ampliação dos espaços onde o discurso político é enunciado.

Isso nos leva a algumas conclusões lógicas: quanto mais pessoas em diferentes espaços se interessam por externar suas posições políticas, mais democrática tende a ser a sociedade. Quando alertávamos acima sobre a dinamicidade, a fragilidade e mesmo a provisoriedade dos discursos políticos em sociedades democráticas, buscávamos exatamente explicitar a interminável busca pela superação dos sentidos fixos dos discursos dominantes. Com isso, reafirmamos que o discurso político em sociedades democráticas é um tipo de discurso que traz consigo a semente da incerteza, pois, ao incorporar as demandas típicas de uma sociedade em permanente mutação, advindas de sujeitos que se reconstroem por novos valores, acaba por reconstruir sentidos próprios, negando a cristalização de verdades absolutas.



Figura 1.34 – <https://aldobarroto.files.wordpress.com/2010/10/images2ca0t1fo3.jpg>

Neste sentido, embora não se negue ao político tradicional o seu papel na produção do discurso político, a verdade é que a legitimidade deste só será afirmada se devidamente conectada aos discursos produzidos nos espaços sociais não tradicionais da Política. Conforme iremos estudar, a produção do discurso político em seus locais tradicionais (principalmente no parlamento) é realizada pelos representantes do povo, sendo fundamental que estes se coloquem como advogados das linhas discursivas políticas dos seus representados, ou seja, daqueles que possuem, em última instância, a autoridade soberana. Também essa é uma temática que será desenvolvida mais adiante.

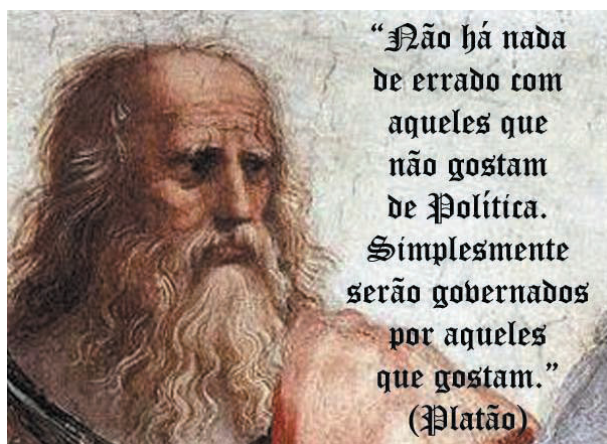


Figura 1.35 – <http://www.pvfar.com.br/wp-content/uploads/2011/04/Platao.jpg>

## 1.4 O Estado: a busca de uma definição

O fenômeno estatal inescapavelmente será objeto de estudo no decorrer de toda esta obra, já que na contemporaneidade não há como tratar do tema “Política” sem tê-lo como um dos eixos centrais de análise. Embora a compreensão e aprofundamento do que seja o “Estado” dependa deste percurso, faz-se imprescindível já neste primeiro momento inserir alguns aspectos que, juntando-se à pré-compreensão que já trazemos conosco acerca do fenômeno, auxiliarmos, pouco a pouco, a estabelecer um conceito mais sólido do que venha a ser o Estado.

Na verdade, antes de buscarmos uma definição para “Estado”, é necessário que compreendamos que esta definição depende do **telos** (finalidade) que a ele se objetiva dar. Por isso, a ideia de Estado há que ser entendida em uma contextualização filosófica, não com base apenas na sua evolução histórica, mas também a partir da identificação da razão de sua existência. Maquiavel foi o primeiro a fazer uso da palavra a partir do exercício do poder: “Todos os Estados, todos os domínios que têm tido ou têm império sobre os homens são Estados, e são repúblicas ou principados”.

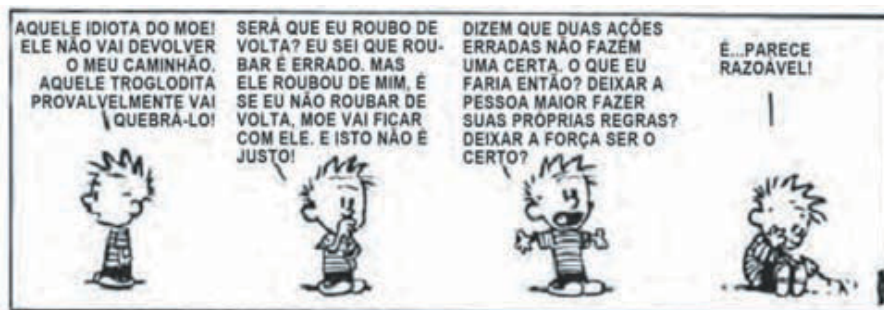


Figura 1.36 – [http://2.bp.blogspot.com/-SM1xwRX3\\_7w/U1KR3rmdKHI/AAAAAAAEV4/Q3JHJfxfUA/s1600/aaa.png](http://2.bp.blogspot.com/-SM1xwRX3_7w/U1KR3rmdKHI/AAAAAAAEV4/Q3JHJfxfUA/s1600/aaa.png)

De fato, é mais difícil (e também mais importante) dizer para que serve o Estado do que identificar os seus órgãos, criados exatamente com o propósito de auxiliar no atingimento dos fins visados. A questão de definir a(s) finalidade(s) do Estado é fundamental não apenas para estabelecer os subtipos que podem ser daí extraídos, mas também para estipular todas as demais características que a ele se atrelam. Por esta razão, sendo o Estado um ente que se define no tempo

histórico – não se configurando, portanto, a partir de um modelo universalizável –, em termos mais estritos indica ele uma forma de organização do poder político que vai se construindo na Europa, aproximadamente, a partir do século XIII.

A palavra “estado”, derivada do latim *status*, de modo abrangente significa a condição ou o específico modo de ser de alguma coisa, isto é, como esta se situa ou qual é a sua situação. No sentido que o conceito será aqui estudado, vinculado a uma perspectiva política, pode ser ele provisória e inicialmente pensado como um determinado território próprio e independente onde habita um determinado povo, governado por representantes políticos sob a égide de um sistema de instituições políticas, jurídicas, administrativas, econômicas, policiais etc.

Entretanto, há outras definições que colaboram para um melhor entendimento do referido fenômeno. Nesta linha, dentre as muitas outras trazidas por importantes estudiosos, não podemos deixar de citar a clássica e bem aceita definição estabelecida por **Georg Jellinek**, quando assentou ser o Estado “a corporação de um povo assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando”. Os sentidos acima buscados possibilitam inúmeros pontos de análise.

**Georg Jellinek** – (Lípsia, 16 de junho de 1851 — Heidelberg, 12 de janeiro de 1911). Filósofo do direito e juiz. Professor na Universidade de Basileia e na Universidade de Heidelberg, publicou várias obras sobre Filosofia do Direito e Ciência jurídica, dentre as quais se destaca Teoria Geral do Estado na qual sustenta que a soberania recai sobre o Estado, e não sobre a nação, que é um simples órgão daquele e as Teoria da soberania do Estado e a Teoria do mínimo Ético.



Figura 1.37

No decorrer do tempo, a definição de “Estado” foi muitas vezes confundida com outros conceitos como, por exemplo, aqueles atribuídos a “nação” (quando se objetivava acentuar seu aspecto comunitário) e a “governo” (quando a ênfase recaía sobre seu caráter institucional). Muito embora os conceitos, sob determinados prismas de análise, se aproximem, devem ser observados em seus campos autônomos. Iniciamos aqui, então, um trajeto mais extenso em que o fenômeno estatal será analisado de forma mais detalhada, a fim de que possamos melhor compreendê-lo.

# 2

## **Principais linhas teóricas sobre a origem do Estado**

Numerosas teorias tentam explicar a origem do Estado e, em geral, todas elas se contradizem em suas premissas e em suas conclusões. Apresentaremos algumas das principais linhas teóricas sobre a gênese do Estado, mas alertamos ser possível que esta seleção não consiga evitar certa dose de arbitrariedade por parte daquele que tem o papel de eleger algumas e, concomitantemente, rejeitar outras que reputou menos relevantes.

Feito este aviso, já estamos em condições de apresentar alguns ramos teóricos que consideramos os mais influentes dentre aqueles que buscam explicar o surgimento do Estado: a) as teorias naturalistas e b) as teorias contratualistas. Porém, não nos furtaremos a fazer breves comentários acerca de algumas outras teorias (do Estado de Direito e Coletivistas) que, mesmo sem gozarem do prestígio das acima citadas, podem nos auxiliar na melhor compreensão acerca do fenômeno estatal. Começemos nossa análise pela visão naturalista de Estado.

## 2.1 As teorias naturalistas



Figura 2.1 – <http://3.bp.blogspot.com/-Q72Abx8D0j0/T4xdh-uHqrl/AAAAAAAAAXU/fx-V94XHS14/s1600/aristoteles.gif>

Pelas teorias naturalistas, o ser humano seria naturalmente gregário, e sua associação com os outros seres humanos, de maneira organizada ou não, é que estaria na origem da ideia contemporânea de Estado. Nessa via, o ser humano é um animal político (*zoon politikon*) inclinado a fazer parte de uma *polis*, a *cidade*, entendida esta como sociedade política. Assim, para os naturalistas, a cidade precede a família e até mesmo o indivíduo, tendo em vista que responde a um impulso social natural do ser humano. A cidade (*polis*) é o fim (*telos*) e a causa final da associação humana, segundo afirmou Aristóteles em uma de suas obras políticas mais relevantes (*Ética a Nicômaco*).

**A *Ética a Nicômaco*** – é a principal obra de Aristóteles sobre ética. Nela, o autor expõe sua concepção teleológica e eudaimonista de racionalidade prática, sua concepção da virtude como mediania e suas considerações acerca do papel do hábito e da prudência.

O precursor e, certamente, o mais importante nome dentre os que defendem a teoria naturalista é Aristóteles. Afirma o grande filósofo grego que “o homem é por natureza um animal social”, ou seja, é a sua natureza que o leva à política. Assim, em Aristóteles, o que nós estamos denominando por Estado é uma instituição natural, necessária e que decorre da natureza humana. É, também nesta via, uma consequência de movimentos naturais de coordenação e harmonia, sendo que suas finalidades seriam: segurança da vida social, regulamentação da convivência entre os homens e promoção do bem-estar coletivo.



A ideia de sociabilidade natural em Aristóteles é tão marcante, que entende ele que a escolha pessoal pela vida reclusa e sem contato com outros homens somente seria possível para dois tipos (extremos) de ser humano: a) ou por aquele caracterizado pela vileza, pela barbárie e ignorância total diante dos fatos da vida; b) ou – no outro extremo – por aquele caracterizado pela pureza do ser, pelo desapego incondicional, em um estado de quase santidade ou divindade. Como sabemos, estes dois tipos ideais não existem.

Nesta linha, para o filósofo grego, a sociabilidade natural do homem é a regra, visto que “os agrupamentos irracionais ocorrem tão somente pelo instinto, pois, entre os animais, somente o homem possui a razão, tendo noções de bem e mal, justo e injusto”. Aristóteles, que deixou sua marca em praticamente todos os campos do conhecimento, no que se refere a esta temática específica influenciou fortemente a maneira de pensar de importantes pensadores como, por exemplo, **Santo Tomás de Aquino**, para muitos o maior representante da filosofia medieval e o mais influente pensador cristão de todos os tempos.

**Tomás de Aquino** – (Roccasecca, 1225 — Fossanova, 7 de março de 1274) Foi um frade italiano da Ordem dos Dominicanos, cujas obras tiveram enorme influência na Teologia e na Filosofia, principalmente na tradição conhecida como Escolástica, e que, por isso, é conhecido como Doctor Angelicus, Doctor Communis e Doctor Universalis. É quase unanimemente considerado o maior expoente da filosofia medieval.



Figura 2.2

Essa percepção de que o homem é um ser social e um animal político por natureza não arrefeceu com o tempo. Pelo contrário, muitos pensam ser esta uma percepção intuitiva. Para Dalmo de Abreu Dallari, um importante constitucionalista brasileiro e autor de uma das mais clássicas obras sobre Teoria do Estado, a teoria naturalista seria aquela que não somente possui, na atualidade, o maior número de adeptos, mas também aquela que exerce maior influência na vida concreta do Estado.

Na mesma direção, compartilhando a visão de que o homem de qualquer período histórico estará sempre buscando a convivência em grupos, defendida pelo jurista italiano Oreste Ranelletti, é consenso entre os adeptos das teorias naturalistas da contemporaneidade que viver em sociedade é algo natural e inerente ao ser humano. Isto porque, a necessidade de associar-nos não tem por objetivo somente a sobrevivência, mas também o bem-estar e as facilidades

da vida em grupo. O fato é que, independentemente do pensador, em linhas gerais, os argumentos elaborados nesta linha de análise convergem para uma única conclusão: a sociedade é um fato natural.

## 2.2 As linhas contratualistas

A esta segunda linha teórica teremos que conceder maior espaço, em razão dos múltiplos aspectos teóricos fundamentais que suscita. Isto porque, na tentativa de formular explicações acerca dos motivos que levam as pessoas a formar governos e manter a ordem social, foram estabelecidas algumas das teorias de exercício de poder mais influentes dos últimos séculos, trazendo à tona conceitos jurídico-políticos fundamentais que, mesmo nos dias de hoje, permanecem sendo paradigmáticos nos estudos das Ciências políticas.

Por isso, as vertentes contratualistas desfrutam de enorme prestígio entre os estudiosos do fenômeno estatal. Alertamos desde já que não estamos diante de uma teoria homogênea, mas sim de uma classe abrangente de teorias com características diversas, embora unidas todas elas pela ideia central de que o Estado é fruto de um contrato (ou pacto) entre humanos.

Vale ressaltar, neste ponto, que, para designar a teoria, muitos autores preferem usar termos como “pacto” ou “convenção”. Alegam ser impreciso o uso do termo “contrato”, o qual estaria mais relacionado a uma perspectiva de análise jurídica e não ao fenômeno político de que trata a teoria. Todavia, há motivos para que possamos continuar utilizando a terminologia “contrato” sem temor: seja porque o termo (como a própria Bíblia já assim considerava) pode assumir a significação de “aliança”; seja porque a expressão acabou por se consagrar de forma contundente entre os mais importantes filósofos e cientistas sociais.

Embora o Contratualismo possa ser considerado um tipo de teorização bastante cara não somente ao campo da chamada Ciência política, mas também à Filosofia e ao Direito, é difícil precisar e delimitar sua área de alcance. Embora os principais contratualistas sejam oriundos do campo da filosofia (como se sabe, Hobbes, Locke e Rousseau são nomes consagrados no campo filosófico), a teoria construída se estende largamente por todas as demais áreas citadas.

Assim, o contratualismo, como uma linha teórica abrangente, tem por pretensão analisar os fundamentos que explicam o surgimento da sociedade, do

Estado, bem como aqueles que justificam a autoridade política. Porém, ao seguirmos este caminho, acabamos, conseqüentemente, por nos defrontar com conceitos fundamentais da área da Política, que adquirem sentido quando associados às premissas teóricas do contratualismo. Como exemplo podemos citar os conceitos de soberania, poder político, estado de natureza, leis naturais, além, é óbvio, o próprio conceito moderno de Estado.

Embora estudiosos do contratualismo estabeleçam as origens da teoria do contrato social na Grécia antiga (v.g. J. W. Gough) ou mesmo entre antigos autores medievais (v.g. Michael Lessnoff), o fato é que o contratualismo em sua forma mais conhecida e estudada é aquele produzido na Modernidade, entre os séculos XVII e XVIII, principalmente a partir das teorizações elaboradas por Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau. É com as teorias produzidas por estes autores que o contratualismo ganhou enorme relevância, levando-nos a apresentar, mesmo que de forma sintética, os principais contornos teóricos de cada uma de suas teorias.

Antes de iniciarmos com a versão hobbesiana, cabe uma advertência. As visões contratualistas em Hobbes, Locke e Rousseau costumam receber leituras nem sempre convergentes pelos diversos autores. O fato de serem filósofos seminais, faz com que suas teorias gerem leituras diversas. O propósito que se busca é apresentar os pontos fundamentais de suas visões contratualistas sem a pretensão de que sejam estas visões incontroversas. Começemos por Hobbes...

## 2.2.1 Hobbes e a fundamentação do Estado absolutista

### A visão antropológica hobbesiana

**Thomas Hobbes** – (5 de abril de 1588 — 4 de dezembro de 1679) matemático, filósofo e teórico político inglês, autor de *Leviatã* (1651) e *Do cidadão* (1651). Autor de fundamental importância para as teorias políticas absolutistas do século XVII.

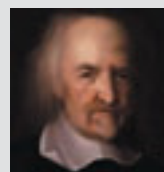


Figura 2.3

Para entendermos a teoria contratualista hobbesiana é imprescindível que comecemos pela sua visão antropológica, ou seja, pela forma como ele compreende o ser humano. Segundo Hobbes, o homem é movido por inclinações inatas (conatus), sendo que: a) se por um lado, o orgulho e a vaidade

o levam a que deseje ardentemente a glória; b) por outro lado, é ele assediado de forma igualmente apaixonada pelo desejo de se conservar vivo, o que o leva a temer de forma profunda a morte. São duas paixões que convivem simultaneamente.

Analisemos melhor: se a primeira inclinação o leva a um desejo perpétuo e incessante de adquirir cada vez mais poder e a entrar em conflito com os seus semelhantes (nesse sentido, o homem, em Hobbes, seria um ser antissocial e egoísta) e, conseqüentemente, colocando-o em situação de permanente perigo, a outra inclinação atenuaria o apetite desenfreado pela paixão à glória.

### **O estado de natureza em Hobbes**

O entendimento desta “antropologia” hobbesiana facilita enormemente a compreensão do que significa para ele o chamado “estado de natureza”. Porém, antes de continuarmos, talvez seja o caso de explicarmos o que é este “estado de natureza” de uma forma genérica. Trata-se de uma situação hipotética, imaginada por certos filósofos, na qual se encontrariam os homens antes de se organizarem em sociedade. Observem que é uma visão que confronta completamente aquela que nós estudamos um pouco acima, nas teorias naturalistas, nas quais o homem seria, naturalmente, um ser social.

Como se vê, embora no contratualismo a natural sociabilidade defendida por autores como Aristóteles seja colocada em questão, a verdade é que, principalmente em Hobbes e Rousseau, a ideia de um homem isolado é fictícia, com fins meramente teóricos, não encontrando qualquer validação na história. Portanto, cuidado, o estado de natureza é apenas uma situação hipotética, na qual o homem estaria fora de qualquer organização política.

Indo adiante, no estado de natureza em Hobbes, ausentando-se normas e leis, o direito natural seria o direito de todos os homens sobre todas as coisas e também sobre todos. Na falta de um poder superior que limitasse o poder de cada um, é aquele orgulho e aspiração de glória a que nos referimos acima, que vai transformar “o homem em lobo do próprio homem”. Observe que neste caso não teríamos nem mesmo uma organização social, razão pela qual se diz que o homem hobbesiano é “associal”. Isso acarreta um estado de guerra perpétuo, que Hobbes define como a “guerra de todos contra todos”, em que a violência parece ser incontornável. Mas, como veremos, Hobbes apresenta uma solução para este problema.

## O Contrato hobbesiano

Enquanto a paixão pela glória e a vaidade levam à guerra, a paixão pela conservação da vida faz com que o homem procure a paz com seus semelhantes. Embora naturalmente egoísta e mau, o homem é também racional. Não um tipo qualquer de racionalidade, mas sim um tipo de racionalidade calculadora, consequencialista, na qual se mede a relação custo/benefício para se atingir um determinado fim.

Assim, o homem substituiu o “direito de natureza”, que é o direito do mais forte, pelo “direito natural ou lei natural”, de maneira a romper, de forma definitiva, com o estado de natureza. A lei natural, na busca pela preservação do corpo e da vida, tem como regra primeira e fundamental procurar e manter a paz. Em síntese: a percepção que o uso ilimitado de sua liberdade original poderia conduzi-lo à autodestruição fez com que o homem procurasse a paz.

Nestas circunstâncias, em Hobbes, a lei natural é a grande fonte inspiradora para que os homens busquem um contrato fundador não apenas da sociedade civil, mas também do Estado. Por meio deste contrato os homens acordam renunciar reciprocamente aos seus direitos naturais sobre todas as coisas, entregando seu poder a um soberano. Em Hobbes, embora aponte ele sua preferência por um monarca/soberano, acena com a possibilidade de que o poder soberano fosse exercido por uma assembleia (vamos tratar de soberania na Unidade II).

Como se pode observar, o Estado seria, então, a encarnação de um indivíduo (ou assembleia) que exerceria o poder político. Nesta linha, o poder político é criação humana, constituindo uma pessoa artificial (o Leviatã). Isso nos leva a uma característica já apontada: em Hobbes, não há sociabilidade instintiva na origem das sociedades, pois esta sociabilidade é artificialmente criada para tornar possível a manutenção da vida. A ordem política é uma construção artificial, fruto da racionalidade calculadora do homem.

É que Thomas Hobbes intitulou sua principal obra política (considerada uma das obras mais influentes já escritas do pensamento político), de 1651, por “Leviatã”, referindo-se ao Leviatã bíblico. Alguns acreditavam que o monstro “Leviatã” teria sido um dos primeiros seres a habitar a Terra. Na verdade, seriam bestas terríveis que viviam basicamente no mar e eram chamadas de monstros da água ou dragões da água. Na obra de Hobbes, um dos principais trabalhos de filosofia política da história, o autor defende o contrato social para criação de um Estado a ser governado pela via absolutista, ou seja, por um governo fortemente centralizado e com o monopólio do uso da força.

Uma das características mais importantes do contrato hobbesiano é o fato de ser redigido e assinado por todos em proveito de um terceiro. Com isso, queremos dizer duas coisas importantes: a) que se trata de uma delegação de poder expressa por cada um daqueles que formarão o corpo social, a fim de que, cada um, abdicando de seu direito de se autogovernar, autorize o soberano a governá-lo, sempre na condição de que os demais contratantes façam o mesmo; b) que o governante escolhido não é signatário do acordo, mas a pessoa que receberá a delegação para o exercício do poder delegado.

De toda forma, é de observar que a soberania do Estado é absoluta porque é resultado da renúncia de direitos ilimitados do indivíduo em favor do governante. Por isso, nenhum dos sujeitos (participantes do acordo) estará autorizado a censurar qualquer ação do Estado, porque cada um autorizou previamente essa ação, reconhecendo-a como sua.

### **A finalidade do Estado em Hobbes**

Assim, o Estado, em Hobbes, tem tripla finalidade:

a) **representar os cidadãos**, pois, personificando aqueles que a ele (Estado) livremente delegaram todos os seus direitos e poderes, encontra legitimada a submissão de todos à sua autoridade soberana;

b) **assegurar a ordem**, ou seja, garantir a segurança de todos, monopolizando o uso da força estatal (este ponto será retomado por Max Weber, no Século XX, que reafirmará este poder monopolístico do Estado de usar legitimamente, em seu território, a força física e a coerção, a fim de garantir a ordem legal);

c) **ser a única fonte da lei**, porque a soberania, sendo absoluta, dita o que é justo e o que é injusto.

Neste último caso, há quem afirme, na linha seguida por Truyol y Serra, que embora no âmbito político seja Hobbes um jusnaturalista (pois entende que existem direitos anteriores aos políticos, os chamados direitos naturais), no que tange à perspectiva jurídica, o pensamento de Hobbes pode assumir uma posição do que hoje chamamos de positivista, ao estabelecer que não há conexão entre direito e justiça.

A validade de uma lei, neste sentido, não se definiria em sua justeza, mas sim na legitimidade de quem a emanou (o poder soberano). O fato é que sua

concepção de Estado fundamentou o chamado Estado Absolutista, que somente iria conhecer sua derrocada no decorrer do Século XIX, embora já sofra todos os ataques a partir da segunda metade do Século XVIII.

### **A possibilidade de queda do soberano e o surgimento de um novo Contrato**

Por último, não podemos deixar de ressaltar que este dever de obediência a que se refere Hobbes não é eterno ou insuperável. Tanto em *De Cive* como em *Leviatã*, o dever de obediência termina quando uma ameaça pesa sobre a vida (principalmente) ou mesmo sobre a liberdade. A incapacidade do soberano de manter a ordem, a segurança e, conseqüentemente a vida, geraria o direito de cada um (individualmente) utilizar-se de seus meios privados de defesa aos seus direitos naturais, o que transportaria o indivíduo de volta ao estado de natureza.

Ora, seguindo as linhas até aqui desenvolvidas, isso desencadearia novos conflitos, mas novamente a racionalidade levaria a um novo pacto e à escolha de um novo soberano, levando em consequência a uma nova associação estatal. Embora mau e egoísta, para Hobbes, uma das marcas do homem, lembremos, é a racionalidade calculadora.

## 2.2.2 Locke a fundamentação do Estado liberal

### **O Estado de natureza em Locke**

**John Locke** – (Wrington, 29 de agosto de 1632 — Harlow, 28 de outubro de 1704) filósofo inglês e ideólogo do liberalismo, considerado o principal representante do empirismo britânico e um dos principais teóricos do contrato social.



Figura 2.4

Também em Locke, a teoria contratualista pressupõe a existência de um estado natural, contudo sua existência, diferentemente do que dissemos em Hobbes, parece ser uma realidade e não uma ficção. A família e a propriedade caracterizam a existência efetiva do estado natural, o que implica admitir que, em Locke, embora o estado de natureza seja um momento anterior ao estado civil, ele não é pré-social, pois sua teoria não afasta a existência de vínculos sociais espontaneamente contraídos pelos homens em busca do bem-estar comum.

Aliás, ao ordenar que cada um conserve a sua própria vida, mas que também não lese a dos outros, a lei natural pressupõe um estado de natureza na qual, diferentemente do estado de natureza hobbesiano, a violência não é a regra. Pelo contrário, a paz é a regra e a guerra a exceção que quebra a harmonia da relação homem-natureza e cujos responsáveis são as paixões e o dinheiro. Por isso, podemos afirmar que em Locke o estado de natureza não é um estado de luta, mas um estado de cooperação fundado sob o signo da racionalidade humana.

Destes pressupostos, podemos extrair um dos pontos basilares da teoria lockeana; em estado de natureza os homens possuem direitos inatos à vida, à propriedade e à liberdade, bem como a faculdade de castigar qualquer ofensa. Essa concepção que tanto destaque deu à liberdade e à propriedade fundamentará as bases do chamado Estado liberal e encontra em Locke um dos principais teóricos.

Ora, vimos em Hobbes que a vontade de evitar o estado de guerra é uma das principais razões pelas quais os homens abandonaram o estado natural e passam a viver em sociedade, a partir de uma organização estatal. Aliás, reiteramos, nunca devemos esquecer que essa configuração de sociedade política, em Hobbes, é artificial, ou seja, não foi um acontecimento histórico, mas uma construção teórica para se formular uma teoria acerca do surgimento da sociedade e do Estado. Porém, em Locke é diferente...

Na teoria contratualista de Locke, o estado de natureza não é um estado de violência, pois a própria sociedade possuiria o direito de, com suas próprias mãos, defender a vida, a liberdade e os bens daqueles que vivem de acordo com essas leis (naturais). A pergunta que surge e se faz relevante neste momento, então, é a seguinte: por que seria necessário passar do estado de natureza para um estado civil, se o primeiro (diferentemente da construção pensada em Hobbes) já teria por pressuposto os direitos à liberdade, à vida e à propriedade?

### **O contrato, a origem do poder político: realização do direito natural**

A resposta não exige muita complexidade na análise. Para Locke, como a fraqueza humana levaria a comportamentos contra natura e a lei não-escrita (lei natural) está sujeita a contestação, os homens decidiram cindir a sua comunidade em sociedades civis particulares, a fim de salvaguardar os seus direitos naturais (à felicidade, à liberdade, à igualdade, à propriedade). Ou seja, o que realmente se almeja com a criação do estado civil (político) por meio de um



contrato social é, no fundo, obter maior garantia e respeito aos direitos naturais, aperfeiçoando o sistema de sanção aos que os violassem.

Vejam bem que a criação do Estado civil por intermédio do pacto (Contrato Social), concomitantemente cria o direito positivo. Desta forma, as condições da coexistência harmoniosa dos indivíduos iguais e livres acabam por ser, em Locke: a) uma lei positiva, clara para todos; b) um juiz reconhecido como tal por todos, imparcial e competente; c) um poder para fazer respeitar a lei.

Teremos a oportunidade de estudar que Rousseau em meados do Século XVIII afirmava não existir liberdade sem leis. Porém, antes dele, no fim do Século XVII, Locke já afirmara o mesmo. A lei não tem como objetivo abolir a liberdade, mas sim, de forma racional, gerir a coexistência das liberdades dos membros da comunidade política. O direito, nesse sentido, longe de almejar a limitação das liberdades, tem a pretensão de conservá-las e desenvolvê-las.

Como se vê, a passagem para o estado civil, então, opera-se pela convenção voluntária de um contrato que, ao contrário daquele previsto em Hobbes, parece manter um vínculo de continuidade com o estado natural. Nesta linha, este contrato permite que no estado civil se cultive de forma mais eficaz a paz que já reina parcialmente no estado de natureza.

Mas com isso não se quer dizer que em Locke o estado civil reproduza exatamente todas as condições do estado de natureza. O contrato em John Locke tem sua origem apenas no conjunto dos indivíduos que preferiram a vida civil à condição natural, aceitando abrir mão do seu direito natural de fazer justiça pelas próprias mãos, para confiar tal direito a uma organização estatal (estado civil). Porém, um dado de suma importância no contrato imaginado por Locke é que, contrariamente ao indicado em Hobbes, ao entrar na sociedade civil, o indivíduo não aliena todos os seus direitos, pois, ao confiar o cuidado da sua salvaguarda às leis, cede tão somente o seu direito de punir.

### **O direito de resistência**

Outra questão relevante que vai ser objeto de indagação é a seguinte: e se o governo não for capaz, através das leis, de garantir os direitos à vida, à liberdade e à propriedade? Antes de responder a esta questão devemos reforçar um pressuposto teórico presente na visão política lockeana que, embora implícita, não foi aqui dita de forma expressa. Trata-se de sua visão antropológica. Para Locke, é

improvável que exista qualquer antagonismo entre a vontade coletiva expressa pela maioria e a exigência de respeito aos direitos do cidadão. Há de se admitir que é, sem dúvida, uma visão antropológica otimista, e que traz consequências, como veremos abaixo.

Retornando, então, à questão acima formulada, percebe-se que a hipótese de transgressão dos direitos naturais (direitos à vida, à liberdade e à propriedade), segundo Locke, acaba por justificar o direito de insurreição por parte do corpo social. É que, segundo ele, o povo tem discernimento para julgar se os magistrados são dignos da confiança atribuída, e, conseqüentemente, possui o direito de exonerar um príncipe se ele não cumprir sua função de magistrado civil.

Nesta linha, a chamada tirania caracteriza-se por uma situação na qual o soberano, contrariando o poder supremo por ele representado, desrespeita a lei, “pois que não devem os membros (do corpo político) obediência senão à vontade pública da sociedade”. Como se vê, além dos direitos naturais à vida, à liberdade e à propriedade, outro se extrai da própria racionalidade do processo político: o direito de resistir à tirania. Um governo que não esteja habilitado a garantir a vida, a liberdade e a propriedade do povo é ilegítimo, configurando-se, neste caso, a legitimidade da rebelião. Em circunstâncias como esta, a comunidade política como um todo poderia vir a ser dissolvida e uma nova poderia ser formada.

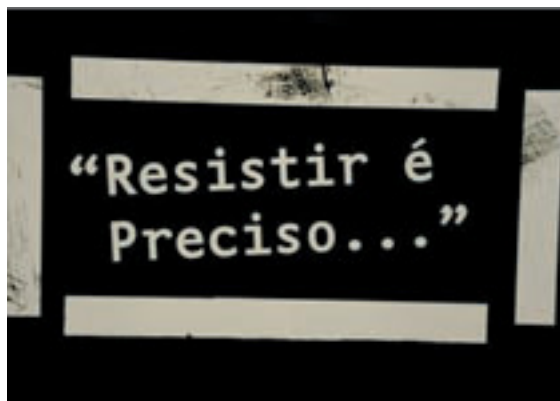


Figura 2.5 – <http://puc-riodigital.com.puc-rio.br/media/Resistir%C3%A9%20preciso09.jpg>

Assim, o Estado é constituído pelos indivíduos e este é o fundamento do liberalismo lockeano. A monarquia absoluta é excluída das formas do governo civil, pois a sociedade civil conservaria certa autonomia em relação ao governo civil (típica característica do chamado Estado Liberal, que estudaremos mais adiante). Com a finalidade de atingir o bem público, a tarefa deste governo civil é a de produzir leis, executá-las, bem como de utilizar-se da força e das sanções penais, caso sejam descumpridas. Por isso, o Estado em Locke é uma instituição que deve servir ao indivíduo.

### **O primado da lei no Estado. Organização e limites do poder político**

Por tudo acima dito, Locke é considerado o teórico no qual o individualismo moderno e a monarquia constitucional encontram suas bases teóricas mais importantes. Em oposição a Hobbes e ao absolutismo monárquico, fundou o poder político numa concepção da lei natural e do estado natural (jusnaturalismo em sua versão política).

Também vale a pena ressaltar que, na sua formulação de Estado, é possível vislumbrar o estudo mais consequente de uma das características essenciais do chamado Estado de Direito: a separação dos poderes. Embora esse ponto vá ser objeto de avaliação um pouco mais adiante, já adiantamos que existe na teoria política lockeana uma concepção na qual o Executivo e o Legislativo devem ter suas atribuições separadas para a constituição de um povo livre, pois este último (legislativo), como “poder supremo do Estado”, teria o condão de emanar da vontade do povo.

## 2.2.3 Rousseau e a fundamentação do Estado democrático-plebiscitário

### **O Estado natural em Rousseau**

**Jean-Jacques Rousseau** – (também conhecido como J.J. Rousseau ou simplesmente Rousseau) (Genebra, 28 de Junho de 1712 — Ermenonville, 2 de Julho de 1778) importante filósofo, teórico político, escritor e compositor autodidata suíço. É considerado um dos principais filósofos políticos de todos os tempos. Suas duas obras mais relevantes no âmbito da política são *Discurso Sobre a Origem da Desigualdade Entre os Homens* de 1755 e *O contrato social*, publicada em 1762.

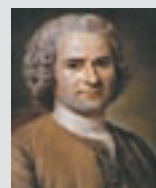


Figura 2.6

A constatação da existência de traços de profunda corrupção no homem de seu tempo levou Jean Jacques Rousseau a demonstrar que tais traços não estavam ligados à natureza humana, mas a uma socialização nefasta por que passou o homem. Para encontrar a verdadeira natureza humana é preciso, por meio de um processo fictício, imaginar um estado de natureza, no qual se dá início a um complexo quadro explicativo da formação dos grupos sociais.

É em ***Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*** que Rousseau começa a construir as bases de uma das mais famosas teorias contratualistas, buscando explicar os fundamentos sobre os quais se firma o processo gerador das desigualdades sociais e morais entre os seres humanos. Na verdade, é nesta obra que temos a conformação do que o contratualista suíço entende por estado de natureza.

### **O estado de natureza em Rousseau**

Ao iniciar o tema do estado de natureza em Rousseau, estabelecamos algumas premissas. A primeira é que, no estado de natureza, não existiriam agregações sociais, nem mesmo família. A segunda, como se pode inferir da primeira, é que o estado de natureza parece ser somente uma hipótese. A terceira, que diz respeito à antropologia rousseauiana, ou seja, à visão que o filósofo tem do homem em seu estado essencial. Aqui estaria inserido o mito da famosa “bondade natural do homem” no estado de natureza e cabe uma explicação. A afirmação “o homem é naturalmente bom” pode ser mais bem explicada no sentido de não existir perversidade original no coração humano e os primeiros movimentos da natureza serem sempre retos.

Esta bondade, então, não seria um valor ético, pois se situa aquém da consciência do bem e do mal. Constitui, portanto, uma moral natural, uma inocência original, que levou a que o homem no estado de natureza conhecesse um estado de felicidade do qual poderia nunca ter saído. De toda forma, o importante é que entendamos que, para Rousseau, o estado de natureza é o reino da liberdade, da espontaneidade, da moralidade (natural) e também da felicidade do homem.

Um quarto ponto interessante de se anotar é o fato de que ao homem natural é atribuída a ***perfectibilidade***, ou seja, a faculdade de se aperfeiçoar. Mesmo que entendamos que o homem em sua origem encontrava-se próximo da animalidade, ele distinguia-se dos demais animais, movidos pelo instinto, em razão da sua ***liberdade*** para aceitar ou para resistir. Assim, mesmo que

esta perfectibilidade não implicasse necessariamente em progresso moral, ela aponta para o potencial humano de mudar, o que não garante que isto o leve a um estágio necessariamente melhor.

### **O homem em sociedade: a corrupção do estado natural**

Porém, segundo Rousseau, não foi possível manter-se neste estado de felicidade e a formação de grupos sociais acaba por corromper o homem. Nesta via, as questões que são, posteriormente, enfrentadas por Rousseau são as seguintes: como teria se desencadeado o processo histórico de degenerescência? Como puderam homens bons dar origem a uma sociedade má?

Para o genebrino, foram os obstáculos exteriores (as alterações climáticas, por exemplo) que arrancaram o homem primitivo de sua independência e ociosidade felizes. Em um contexto de dificuldades, o homem confronta-se com a necessidade do trabalho, condição para sua sobrevivência. Tem então de usar a força, produzir armas, além de ter de conservar a memória das suas descobertas. Ao tomar consciência da sua dimensão temporal, entra na história. É este estágio que Rousseau entende que estariam sendo formadas as sociedades. Porém, ao iniciar a vida em grupo, os homens começam a comparar-se entre si, e estas comparações desenvolvem a sua faculdade de raciocínio (lembra-se da perfectibilidade?). Com isso, descobrem que vivem sob o olhar do outro.

Surge, então, outro ponto importante da reflexão política e filosófica de Rousseau, o de saber como a desigualdade se originou. Antes, porém, é importante notar que Rousseau distingue uma dupla desigualdade: a) **a natural ou física**, que resulta da diferença de idade, saúde, vigor, habilidades físicas, aptidões intelectuais etc., e b) **a desigualdade moral ou política**, que é de instituição humana. Se por um lado Rousseau sempre admitiu como inevitável a primeira, entende ele ser a segunda um problema, pois é geradora da exploração do homem pelo homem.

Indo mais adiante, a desigualdade moral ou política vincula-se à divisão do trabalho favorecendo reagrupamentos sociais, cuja organização propiciaria um distanciamento cada vez maior da simplicidade originária. A desigualdade moral ou política encontra a sua expressão na propriedade que, segundo Rousseau, seria a apropriação arbitrária daquilo que, pertencendo a todos, não pertence a ninguém. Daí ele afirmar que aquele que, cercado um terreno, por primeiro teve a ideia de dizer “isto é meu”, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Começava aí a mais assustadora desordem, pois os homens

tornaram-se avaros, ambiciosos e maus. A sociedade nascente daria lugar ao mais terrível estado de guerra.

Mas aos ricos não interessava um quadro de desordem como este, pois eram eles os que mais tinham a perder. Propuseram, então, instituir ordenamentos de justiça e de paz, nascendo, assim, a sociedade e as leis. Nestes moldes, segundo Rousseau, teriam elas proporcionado novos grilhões aos mais pobres e novas forças aos mais ricos, destruindo irrevogavelmente a liberdade natural. Para a vantagem de alguns ambiciosos, todo o gênero humano estaria condenado ao trabalho, à servidão e à miséria.

Como se vê, a guerra permanente, a insegurança generalizada, fruto da apropriação abusiva dos bens, exigiriam uma ordem política que concederia fundamento jurídico à propriedade, institucionalizando, por isso, a desigualdade. O raciocínio que teria dado origem a esta socialização é aquele que entende que é preferível uma ordem injusta à anarquia. Os homens teriam celebrado um pacto, em que aceitam renunciar à sua liberdade em favor de um soberano que, em troca da sua obediência, garante a segurança das pessoas e dos bens.

Contudo, é um pacto iníquo e **contranatura** porque, ao abdicar da sua liberdade, o homem fica despojado da sua própria humanidade e cai na dependência absoluta de um senhor. É uma impostura, porque consolida os privilégios do rico em troca de uma falsa segurança para aquele que, nada possuindo, não é ameaçado nas suas posses. Este verdadeiro mau negócio consumaria, assim, a nefasta socialização, ao fundar uma sociedade injusta.

### **O contrato social e o governo do povo soberano pelas leis**

Tendo sido o homem afastado do estado de natureza, o problema que, então, se põe é exatamente o de dar à sociedade uma forma tal que este homem recupere sua liberdade, mesmo vivendo em sociedade. Para ser mais preciso, é necessário encontrar uma forma de Estado em que a lei civil tenha o mesmo valor daquela natural. Rousseau, em sua obra maior, “O Contrato Social”, procura demarcar as linhas gerais de “uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força a pessoa e os bens de qualquer associado, e pela qual qualquer um, unindo-se a todos, não obedeça outro que não a si mesmo, permanecendo tão livre como antes.”

O que estaria querendo dizer Rousseau quando proferiu a afirmação acima? Na verdade, ele busca romper com uma concepção tradicional que afirma que o direito serviria tão somente para legitimar o uso da força (lembra-se da charge

do Calvin anteriormente apresentada?). Para isso, propõe conciliar a liberdade natural do homem e a necessidade de uma ordem política, definindo as condições de uma ordem social justa, nas quais a liberdade e a igualdade sejam salvaguardadas de qualquer forma de opressão, guiando-se por regras comuns imprescindíveis.

Isto deverá se dar por intermédio de um pacto, ou como denomina Rousseau, um “contrato social”. Este contrato é ato convencional, absolutamente pioneiro e inaugural, que tem por pressuposto estabelecer uma comunidade política fundamentada na soberania do povo, única fonte legítima do poder. Nesta concepção contratualista, o povo, como livre associação de indivíduos de uma multidão dispersa, constitui um corpo coletivo e moral detentor da autoridade suprema.

Mas como pode o povo exercer esta autoridade soberana? Rousseau entende que da renúncia de cada um à sua vontade particular nasce a **vontade geral**, que é nada mais nada menos do que a vontade do corpo social unido por um interesse comum. É precisamente no exercício desta vontade geral que reside a soberania do povo. Cada membro do povo é concomitantemente cidadão, na medida em que participa da autoridade soberana; e súdito, tendo em vista estar submetido às regras que ele próprio produziu na condição de cidadão soberano. Para Rousseau, este é o sentido da autonomia (uma autonomia pública): cada um obedece apenas a si próprio ao obedecer a todos.

Outra questão que deve ser colocada é a seguinte: como podemos deduzir de uma manifestação popular a exteriorização da “vontade geral”? Embora seja esse um ponto controverso, gerador de leituras contrastantes entre os vários autores que analisaram a obra “Contrato Social”, parece-nos iluminadora a análise trazida à baila por Truyol e Serra sobre o tema. Para ele, a vontade geral manifesta-se somente quando presentes as suas duas perspectivas: a) **subjetiva**, ou seja, como vontade da maioria dos indivíduos associados (não é necessário que haja unanimidade) e b) **objetiva**, se a temática objeto da vontade expressa é do interesse de toda a cidadania, ou seja, se configura interesse da coletividade em geral.

Assim, a manifestação do povo somente pode ser considerada vontade geral quando, **ao mesmo tempo**, é expressão da maioria (a), em tema cuja discussão na arena pública envolva temática do interesse da cidadania (b).

O que está implícito nesta concepção teórica é que o cidadão deve seguir as leis de cujo processo de elaboração ele participou ativamente. Por isso, ao

obedecer, continua livre, uma vez que é a ele próprio que está obedecendo. Não por outra razão afirma Rousseau: “quem recusar obedecer à vontade geral será a isso obrigado por toda a comunidade; o que significa que será forçado a ser livre.”. Contra aqueles que argumentam que a vontade geral pode expressar uma posição equivocada, Rousseau afirma que a vontade geral, em princípio, está sempre correta, pois é de sua própria natureza buscar o bem comum. Embora os argumentos de Rousseau sofram grandes críticas por parte dos defensores dos direitos fundamentais (que defenderão os direitos das minorias), o contratualismo rousseauiano, segundo vários estudiosos, vai fundamentar um tipo de democracia radical.

De qualquer forma, o resultado da deliberação popular é a lei, expressão imperativa e universal da vontade geral. Assim, o contrato social permite passar da dependência dos homens para a dependência das leis. Em Rousseau, o Estado regido por leis é uma república, por oposição ao despotismo. Embora seja um autor referencial da democracia, ele rejeita a ideia de democracia representativa de Locke, pois para ele a vontade não se representa. A democracia rousseauiana, por excelência, é uma democracia direta, ou, dependendo do ponto em que sua obra esteja sendo analisada, plebiscitária. De qualquer forma, o papel da deliberação popular é decisivo e fundamental.

## 2.3 Outras teorias sobre o surgimento do Estado

Embora as teorias naturalistas e contratualistas dominem o cenário das explicações acerca do surgimento do Estado, a verdade é que existem outras linhas teóricas que buscam apresentar um novo olhar sobre o fenômeno, ampliando o quadro de possibilidades acerca de como se deu a gênese do fenômeno estatal. Não havendo espaço em nosso curso para realizar um amplo estudo sobre o tema, deixamos aqui alguns breves comentários sobre algumas dessas teorizações, com o propósito não apenas de apresentá-las, mas também de possibilitar a ampliação de nosso instrumental crítico sobre o tema. Nessa linha, abordaremos de forma sintética duas teorias: a Teoria do Estado de Direito e as Teorias Coletivistas, nas quais abordaremos duas concepções mais conhecidas: a concepção moral do Estado e a concepção sociológica do Estado.



### 2.3.1 Teorias Coletivistas

Como afirmamos acima, podemos reconhecer nesta espécie ao menos duas subespécies: a que aborda uma concepção moral do Estado e a que estabelece uma concepção sociológica do Estado. Começemos pela primeira, ou seja, a concepção moral do Estado.

A **concepção moral do Estado** é uma linha doutrinária que tem por pressuposto o poder totalizante do Estado diante do indivíduo. Nesta perspectiva, o indivíduo está em posição fragilizada perante a força estatal, não estando apto a fazer valer supostos direitos fundamentais. Pelo contrário, aqui é o Estado que tem direitos perante o indivíduo/cidadão, pois a identidade real do ser humano, nestas circunstâncias, inibe-se diante do caráter universal do Estado.

Seguindo a posição de **Hegel**, um dos principais apoiadores desta concepção, e para quem o Estado é um todo ético organizado, tanto a família, como a sociedade civil são abstrações que praticamente inexistem em face da única realidade materializada, ou seja, o Estado. Este se traduz em entidade que ultrapassa a realidade social concreta e passa a ser concebido como uma ideia ética fundamental.

**Friedrich Hegel** (1770-1831) – Este importante filósofo do início do Século XIX foi professor em várias universidades alemãs, mas principalmente ocupou a cátedra na importante Universidade de Heidelberg. Embora sua filosofia tenha abrangido várias áreas do conhecimento, no campo da política é determinante saber que ele viveu em uma Alemanha dividida em territórios independentes, cada qual com sua organização jurídica e militar própria. Este é um motivo determinante para que tenha considerado o Estado “a mais alta realização do espírito absoluto”. Sua maior obra é a *Fenomenologia do espírito* (1807), embora mereçam destaque ***Ciência e Lógica*** (1812-1816), ***Enciclopédia das ciências filosóficas*** (1817-1830) e ***Elementos da Filosofia do Direito*** (1817-1830). O pensamento hegeliano influenciou o desenvolvimento das teorias de Karl Marx.

Este tipo de coletivismo radical, ao conceder ao Estado uma suposta autoridade moral, estaria, segundo os críticos, na origem do fenômeno conhecido por totalitarismo. Trata-se de um tipo de regime fortemente autoritário, no qual o Estado não reconhece limites e se esforça para regulamentar todos os aspectos da vida pública e, sempre que possível, também a vida privada de seus

cidadãos. Mais adiante teremos a oportunidade de analisar mais adequadamente este fenômeno político.

Ainda no âmbito das Teorias Coletivistas, temos uma segunda concepção: **a sociológica de Estado**. Trata-se de uma formatação política que explica o aparecimento do Estado, ou pelo menos de formas específicas de Estado, em razão de determinadas circunstâncias históricas.

Um dos melhores exemplos para compreendermos esta posição teórica nos é oferecido pela concepção marxista. Em Marx, o Estado somente poderia ser explicado historicamente à luz do desenvolvimento do corpo social, em um ambiente de antagonismo entre as classes que coabitam o espaço social. Para ele o Estado não seria o reino da razão e/ou do bem-comum, como muitos afirmam, mas da força e do interesse de uma parte específica da sociedade. Assim, o surgimento do Estado é um imperativo para que os interesses de uma dada classe se façam valer no mundo dos fatos.

**Karl Heinrich Marx** – (Tréveris, 5 de maio de 1818 — Londres, 14 de março de 1883) Filósofo e socialista revolucionário de enorme destaque no pensamento contemporâneo. Embora seu pensamento tenha deixado de ser tão influente após a queda do muro de Berlim, ainda hoje o vigor teórico de sua obra ecoa fortemente. Sua obra mais importante, *O Capital*, é um marco na filosofia político-econômica.

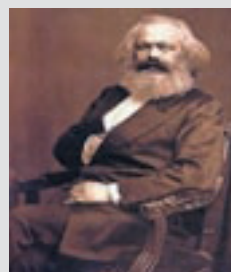


Figura 2.7

A finalidade do Estado, neste caso, não seria a de proporcionar o bem-viver de todos os membros do grupo, mas somente para uma minoria que detém o poder. Na concepção sociológica de viés marxista, o discurso político de realização do bem-comum é, na realidade, um mecanismo ideológico que busca escamotear os verdadeiros interesses da classe dominante, de forma a conceder a aparência de legitimidade ao poder por ela exercido.

Como se vê, são as condições históricas que teriam permitido o aparecimento do Estado. Porém, nesta linha poderíamos ir mais adiante: são as condições históricas que determinam o desaparecimento de específicas formas de organizações estatais e fazem surgir outras, mais adequadas aos novos tempos, em seu lugar.

### 2.3.2 Teoria do Estado de Direito: a concepção jurídica do Estado

Todo Estado em seu caráter substancial é poder. Mas segundo alguns, esse poder decorre do próprio Direito. Em oposição às teorias dualistas, que entendem que o direito e o Estado constituem realidades plenamente distintas, as correntes monistas, tendo Hans Kelsen como seu principal nome, preocupam-se exatamente em eliminar esse dualismo jurídico estatal.

**Hans Kelsen** – (Praga, 11 de outubro de 1881 – Berkeley, 19 de abril de 1973) jurista e filósofo austríaco, considerado um dos mais importantes e influentes estudiosos do Direito. Como o grande representante do juspositivismo no Século XX, é considerado o maior jurista desse século. Sua obra máxima é *Teoria pura do Direito*, de 1934.



Figura 2.8

O Estado, então, identificar-se-ia com o próprio ordenamento jurídico, pois que há uma implicação mútua em suas existências. Se por um lado, o Direito somente pode ser reconhecido a partir do momento em que o Estado se projeta como tal no mundo, este somente tem por reconhecidos seus atos quando emanados por meio da forma jurídica, ou seja, por intermédio do Direito.

Assim sendo, o Estado vai se configurar como um organismo de caráter político, mas que depende do Direito para regular as relações sociais, bem como a correta aplicação da força. Se o Direito é natural decorrência do fenômeno estatal, no chamado Estado de Direito é também, e de forma concomitante, o instrumento pelo qual o Estado atua de forma legítima e não arbitrária.

O Estado de Direito é um gênero que comporta algumas espécies como o Estado liberal, Estado social e mesmo o Estado socialista. Embora estes sejam temas a serem analisados um pouco mais adiante, já podemos adiantar que tais espécies compartilham entre si a vinculação à lei, fundamentalmente no que diz respeito à autorização para atuar e atingir seus fins específicos.

Bom, agora que já temos uma noção (ainda que sintética) do que seja o Estado e quais são as teorias que explicam seu surgimento, é hora de aprofundarmos sua análise. Na unidade II, estudaremos os seus elementos essenciais, ou seja, aqueles elementos sem os quais ele corre o risco de não ser reconhecido como tal (Estado). Conhecê-los é, então, nosso próximo desafio.

3

# **Os Elementos Essenciais do Estado**



Finalizamos o capítulo anterior buscando analisar várias teorias que tentam explicar como se deu o surgimento desta complexa **instituição** que denominamos Estado. Como é possível perceber, é no ambiente estatal que se desenvolvem algumas das mais importantes relações entre os membros de uma sociedade política, o que acaba por conceder ao Estado um papel central na organização das complexas sociedades contemporâneas. Faz-se, então, necessário que avancemos a análise.

**Instituição** – no âmbito sociológico, chamamos de instituição tudo o que tem sido estabelecido ou instituído pelo homem com certa estrutura e uma certa permanência no tempo, resultado de uma prática sociocultural.

Neste sentido, nossos objetivos estarão voltados para outra questão fundamental: conhecer quais são os elementos essenciais do Estado na contemporaneidade. Mas o que é “essencial” em alguma “coisa”? Essencial é tudo aquilo que faz a coisa ser o que é. Ou seja, retirando-se qualquer um dos elementos essenciais da “coisa”, ela deixa de ser “a coisa”.

Parece complicado, mas não é. Por exemplo, você já viu um automóvel ser vendido sem rodas? Certamente que não, pois sem rodas ele pode ser qualquer coisa, mas não um automóvel. Mas já viu vários automóveis serem vendidos sem rádio. É que, se as rodas são essenciais na composição de um automóvel, o rádio (mesmo que você o considere muito importante) pode ser considerado somente um acessório. Um carro sem rádio ainda é, certamente, um automóvel. **Voltando ao tema de nosso interesse, o que estamos querendo dizer é que faltando qualquer um dos elementos considerados essenciais do Estado, este não poderá mais ser assim considerado.**

E quais são os elementos essenciais do Estado? Há um grande consenso de que sejam **o povo, o território e a soberania (una e indivisível)**. Estes são elementos que coexistem e, conjuntamente, materializam a existência do Estado, sendo lícito afirmar que, quando se fala em Estado Moderno, avoca-se a coexistência desses três elementos essenciais e suficientes, que concedem concretude ao conceito.

Porém, para que entendamos a razão pela qual esses são apontados como essenciais, é importante que examinemos o contexto histórico em que surgiu o chamado Estado Moderno, no Século XVII, que é a base das atuais configurações

estatais contemporâneas. Tal Estado Moderno é aquele que, pela primeira vez, mostrou-se dotado de um poder próprio soberano e independente de quaisquer outros poderes, exercido dentro das fronteiras do seu território e sob sua população, já que a ideia de soberania una e indivisível somente surgiu com o fim do feudalismo e com o início do absolutismo monárquico.

Este Estado Moderno, aqui vislumbrado como o Estado Nacional propriamente dito, surgiu nos momentos derradeiros das guerras religiosas, com o colapso do que costuma se chamar de Estado Medieval. Assim, os três elementos essenciais só irão coexistir após a superação da concepção dual de poder do Estado Feudal, cuja linha dominante era predominância das guerras religiosas.

Dentro do possível, sempre faremos referência à visão de relevantes autores brasileiros dedicados aos temas, a fim de que possam ir se familiarizando com seus nomes. Assim, na direção do que afirmam Lenio Streck e Bolzan de Moraes, podemos perceber que as deficiências da sociedade política medieval são determinantes para estabelecer as características fundamentais do Estado Moderno, ou seja: o território e o povo, como elementos materiais e o governo, o poder, a autoridade ou o soberano, como seus elementos formais.

Embora tenhamos dado ênfase a estes três elementos, sempre é bom ressaltar que, para alguns autores, existe um quarto elemento: a finalidade. Para estes, o Estado deve ter uma finalidade peculiar, que justifique sua existência. No caminho percorrido na Unidade I, poderíamos dizer, por exemplo, que para Hobbes a finalidade seria garantir a vida, a ordem e segurança; em Locke, proteger a vida, a liberdade e a propriedade; e em Rousseau, a finalidade seria garantir a autonomia coletiva dos cidadãos.

Mas como se deu o surgimento deste Estado Moderno? Desde sua origem, que remonta aos acordos de **Paz de Vestfália**, de 1648, o Estado absolutista buscou colocar nas mãos do monarca o poder característico da autoridade estatal, um poder de *imperium*, vale dizer, um direito absoluto do Rei sobre todos aqueles que se encontrassem no território do Estado.

Assim, a noção de soberania cristaliza-se, historicamente, como única fonte do exercício do poder político, isto é, um poder uno e indivisível, que é juridicamente incontrastável. Em outros termos, é possível afirmar que o conceito de soberania una e indivisível, com base na capacidade de estabelecer uma única ordem jurídica válida para todos, afastou a concepção de poder fragmentado, típica do período Medieval.

**A Paz de Vestfália**, de 1648, diz respeito a um conjunto de tratados que encerrou a Guerra dos Trinta Anos, cujo início havia se dado em razão da rivalidade política entre o Imperador Habsburgo do Sacro Império Romano-Germânico e as cidades-Estado luteranas e calvinistas no território do norte da atual Alemanha, que se opunham ao seu controle. Esta guerra envolveu, por um lado, as potências católicas administradas pelos Habsburgos (Espanha e Áustria), por outro lado, os Estados protestantes escandinavos e a França (que embora católica, temia o domínio dos Habsburgos na Europa). Vê-se que os embates políticos e religiosos se misturaram neste momento histórico. Por isso, entende-se que a Paz de Vestfália, além de consolidar a independência dos Países Baixos, abalou o poder do Imperador do Sacro Império, concedendo aos governantes dos estados germânicos a possibilidade de estabelecer a religião oficial dos territórios sem interferência externa.

Expliquemos melhor este ponto. No período medieval não temos essa centralidade no exercício do poder. Com efeito, durante a Idade Média, essa fragmentação de poder é acentuada. A quem o indivíduo deve obedecer? ao rei? à Igreja? ao senhor feudal? às corporações de ofício? Eram muitas as fontes normativas, sem que houvesse uma organização centralizada entre elas.

Essa disputa de poder evidenciava-se de forma mais aguda na disputa entre o poder temporal (do Imperador) e o poder eclesiástico (do Papa) pela supremacia política. A partir do declínio do Império Romano, a ordem medieval viveu o crescente poder político da Igreja Católica, em virtude do cenário de fragmentação política advindo das relações de vassalagem do feudalismo europeu de então. Ao mesmo tempo, as relações entre os poderes temporal e espiritual durante a Idade Média foram regidas pela doutrina segundo a qual o Papa seria detentor de um poder, transmitido diretamente por Deus, o que o autorizava a intervir no poder temporal dos príncipes nas hipóteses de não observância do cumprimento da justiça.

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, no decorrer da Idade Média, floresceu a ideia de que a autoridade dos governantes se fundava em um pacto, no qual, enquanto o povo se sujeitava a obedecer ao príncipe, este se comprometia a governar com justiça, sendo Deus o árbitro do fiel cumprimento do contrato. Ora, mas quem poderia falar em nome de Deus? Sim, o Papa, Seu representante na Terra. Por isso, violando o príncipe a obrigação de justiça, exoneravam-se os súditos da obediência devida, pela intervenção papal. Em um contexto como este, vê-se que a autoridade do poder temporal do rei vale pouco em comparação com o poder espiritual emanado pela Igreja.



É por este motivo, então, que, durante o período do feudalismo, não se pode ainda falar em Estado Nacional, em sua acepção mais própria. Somente após a celebração da citada Paz de Vestfália, de 1648, é que nasce o Estado Moderno, que pouco a pouco vai centralizando o poder nas mãos do monarca. Com isso vê-se que o Estado Moderno reveste-se, inicialmente, da roupagem absolutista. Isto significa dizer que a primeira versão do Estado Moderno é a configuração do Estado Absoluto. Neste contexto, é bom que se diga, o poder eclesiástico do Papa vai aos poucos sucumbindo diante do crescente poder temporal do monarca absoluto, criando as condições para que o conceito de soberania seja reconhecido como uno e indivisível.

Por todos esses motivos é necessário que atentemos para a importância da Paz de Vestfália, especialmente à transformação paradigmática que produz e a arquitetura conceitual que traz em seu bojo. Pela primeira vez, no lento processo de evolução da formação do Estado Moderno, tem-se aquilo que se poderia chamar de percepção soberana de um Estado Nacional em relação aos demais.

É que a temática reporta a outro tema fundamental: a formação de uma sociedade internacional composta de Estados territoriais soberanos. Esta é a antítese da ordem medieval, cuja arquitetura era calcada na fragmentação do poder. Na direção do que afirmam Hildebrando Accioly e Celso Mello, podemos concluir que é com base no pactuado em Vestfália que se cria um Direito Internacional propriamente dito, como o concebemos hoje, aplicável às relações entre nações estrangeiras, em que, ao menos teoricamente, é reconhecido o princípio da igualdade jurídica dos Estados, segundo o qual a lógica de relacionamento interestatal é o respeito mútuo, consolidado na impenetrabilidade da ordem jurídica nacional.

Como bem alerta **Norberto Bobbio**, com a maestria reflexiva que lhe é peculiar, contra a fragmentada sociedade medieval, “as grandes monarquias absolutas do início da Idade Moderna se formam através de um duplo processo de unificação: 1) unificação de todas as fontes de produção jurídica na lei, como expressão da vontade do soberano (...) 2) unificação de todos os ordenamentos jurídicos superiores e inferiores ao Estado no ordenamento jurídico estatal, cuja expressão máxima é a vontade do príncipe”.

**Norberto Bobbio (1909-2004).** Foi um destacado filósofo político, historiador do pensamento político. É considerado a consciência democrática da política italiana. Participou ativamente da resistência ao regime fascista de Mussolini e ajudou a estruturar a política italiana do pós-Guerra. É considerado um dos pensadores mais importantes do Século XX. Embora sempre mantendo sua independência intelectual, mostrou-se aberto ao diálogo com os adversários, exercendo um importante papel de mediador, em nome da razão, da democracia, da liberdade e dos direitos humanos. Legou para o pensamento político e para a Filosofia do Direito um amplo conjunto de obras teóricas de grande valor intelectual.

Nesta mesma direção, outro grande nome do Século XX, Hans Kelsen, destacando a necessidade de coexistência dos três elementos essenciais do Estado (povo, território e soberania una e indivisível), relaciona Direito e Estado. Segundo o grande jurista vienense, se o Estado é uma ordem jurídica (lembremo-nos da concepção jurídica de Estado, anteriormente analisada), deve ser possível apresentar todas as propriedades do Estado como propriedades de uma ordem jurídica, sendo que as propriedades características de um Estado distingue três elementos: seu território, seu povo e seu poder.

A figura a seguir sintetiza o conceito aqui apresentado.



Figura 3.1

Em um esforço sintético, podemos dizer que o modelo westphaliano de Estado simboliza, a um só tempo:

- a) a passagem do Estado Medieval para o Estado Absoluto;
- b) a criação do Direito Internacional Público, tal qual é concebido nos dias atuais;
- c) o nascimento do Estado Nacional propriamente dito, formado a partir da coexistência dos seus três grandes elementos essenciais (povo, território e soberania una e indivisível).

Feito este panorama histórico e apresentada uma visão genérica do modelo de Estado Moderno, estabelecido pela Paz de Vestfália, passamos, em seguida, a analisar cada um dos elementos do Estado, iniciando pelo elemento “território”.

# 4

## **Território: a Delimitação Espacial do Poder**

Como afirmamos anteriormente, o território, juntamente com o povo, perfaz o elemento material do Estado. Isso significa dizer que o território é componente material da estrutura do Estado, indispensável à sua existência (lembremo-nos do conceito de “essencial”!), pois é a base geográfica do poder estatal, a base física sobre a qual o Estado irá exercer sua jurisdição soberana.

É nesse sentido que a ideia de território fixa a jurisdição do Estado, aqui compreendida como os limites dentro dos quais se exerce a soberania do Estado. Adota-se, então, a definição de Ferruccio Pergolesi, que estabelece ser o território “a parte do globo terrestre na qual se acha efetivamente fixado o elemento populacional, com exclusão da soberania de qualquer outro Estado”.

Em essência, este conceito de território, enquanto delimitação espacial do poder, projeta a ideia de que **a soberania se estende sobre o solo, o subsolo, as águas interiores, o mar territorial e o espaço aéreo sobrejacente**, perfazendo assim o **caráter multidimensional do território**. Vale, portanto, examinarmos com maiores detalhes este citado aspecto multidimensional do conceito de território.

## 4.1 O território e seu caráter multidimensional

Realmente, não resta nenhuma dúvida da importância dessa visão multidimensional do território, uma vez que mostra que a base física delimitadora da atuação jurisdicional do Estado não se restringe ao elemento terrestre, podendo ainda incluir os espaços marítimo e aéreo, bem como áreas destacáveis do núcleo territorial do Estado.

Com isso queremos dizer que o conceito de território não precisa ser contínuo, isto é, a base física dentro da qual se exerce a soberania estatal pode ou não ser contínua, englobando os espaços geográficos destacáveis da superfície terrestre principal do Estado. Pode-se afirmar, então, que a dimensão espacial da validade de atuação jurídica do Estado, ou seja, a zona de impenetrabilidade da ordem jurídica de qualquer outra entidade política (área interdita para qualquer ação soberana de outro Estado), engloba a superfície terrestre, o espaço aéreo, as águas territoriais, o subsolo terrestre e marinho, os rios, lagos, baías, bacias, golfos, enclaves e qualquer outro espaço destacável do núcleo central do Estado.

Por isso, quando falamos de “jurisdição territorial do Estado” estamos nos referindo à ideia de impenetrabilidade de qualquer outra ordem jurídica (de outros Estados) que não seja a sua própria, sobre toda a base física - contínua ou não -, levando em conta do ponto de vista espacial as três dimensões: **terrestre**, **marítima** e **aérea**. Neste espaço, somente ele pode exercer soberania.

A figura a seguir mostra o arco de soberania da Grã-Bretanha no espaço geográfico do Atlântico Sul, evidenciando a ideia de que o conceito de território não exige o caráter de continuidade geográfica do território do Estado a fim de possibilitar o exercício da Soberania.



Figura 4.1 – Arco soberano britânico no Atlântico Sul

Pela importância da questão, é importante examinar com atenção o contencioso envolvendo as Ilhas Malvinas no Atlântico Sul, região com imensas reservas de petróleo, que se encontra em disputa entre argentinos e ingleses.

Embora esteja situada bem mais próxima da Costa Argentina, os ingleses alegam que ocupam as Ilhas Falklands (denominação usada por eles) desde 1883. A Argentina nunca aceitou esta ocupação e, em abril de 1982, resolveu retomar as Ilhas Malvinas empregando força militar, gerando a tão propalada Guerra das Malvinas. A Grã-Bretanha reagiu prontamente e, com o apoio dos Estados Unidos, recuperou o controle da região, obrigando os argentinos à rendição.

Em termos geopolíticos, a Guerra das Malvinas representou um divisor de águas com relação à integração sul-americana. É que o Brasil, mesmo que de forma discreta, apoiou a posição argentina, deixando para trás uma antiga rivalidade cultivada no decorrer da história. Com isso, abriu-se a perspectiva de cooperação entre os dois países, que resultaria, mais adiante, na criação do Mercosul.

Em suma, procurou-se demonstrar que a delimitação espacial do poder tem múltiplas dimensões. Mais: o conceito de território, na condição de base físico-geográfica delimitadora da ação soberana do próprio Estado, admite a descon-tinuidade geográfica, como é o caso das Ilhas Malvinas. Porém, o que se deve deixar claro é que o que não se mostra de forma alguma possível é a existência de um mesmo território sob a convivência de duas soberanias distintas. Com efeito, como já tivemos a oportunidade de examinar, é inadmissível a divisão do exercício da soberania diante dos princípios da unidade e da indivisibilidade do poder de império do Estado.

## 4.2 O território e o poder de império do Estado

No mundo antigo (Cidade-Estado) e na Idade Média (concepção medieval de Estado), a noção de território como elemento essencial do Estado não existia. Assim sendo, é importante compreender que somente com o Estado Moderno é que o território passou a ser considerado como elemento essencial do Estado. Desde então, a compreensão do que vem a ser Estado tem por pressuposto a existência de um território.

Vale lembrar, como vimos um pouco mais acima, que a ideia de que o território é a base geográfica do poder surgiu em um contexto de superação do feudalismo em que se passou a propugnar pela implantação de uma ordem jurídica única de soberania incontestável, absoluta, seja no plano interno, seja no plano internacional. A partir do surgimento do que estamos denominando “Estado westfaliano”, o conceito de território passou a ser associado diretamente a um poder de império, dotado de latitude jurídico-política capaz de impor coercitivamente a vontade do Estado.

Porém, no âmbito da demarcação das linhas essenciais do Estado, há quem levante a questão sobre a possibilidade de se reconhecer a existência de um Estado sem território. Nesse sentido, deve-se colocar o problema de ser ou não o território elemento essencial do Estado. Ou seja, existe Estado sem território ou não?

Dalmo de Abreu Dallari lembra que a quase totalidade dos autores concorda em reconhecer o território como indispensável para a existência do Estado, mesmo que a partir de diferentes argumentos. Enquanto para muitos deles o território é elemento material constitutivo essencial do Estado, há quem aceite a base territorial como condição necessária exterior ao Estado, afirmando que, embora necessária, esta base representa tão somente o quadro natural no qual os governantes exercem suas funções.

Embora não devamos deixar de refletir sobre esta última posição, a verdade é que entendemos (na direção seguida pela maior parte dos autores) que o território é sim elemento essencial do Estado, de acordo com a doutrina majoritária. Na linha do que afirmou Hans Kelsen, a delimitação territorial é uma necessidade, pois torna possível a vigência simultânea de diversas ordens estatais.

Outro ponto relevante: há que se reconhecer que a perda temporária do território não o desqualifica como elemento essencial, ou seja, o Estado continuará



a existir enquanto não se caracterizar que esta perda foi definitiva, sem possibilidade de reintegração do território perdido. Nesse caso, ficando evidenciada a perda definitiva, segundo o percurso teórico por nós seguido, não existiria Estado, pois ausente sua base territorial. O mesmo raciocínio deve valer para perdas parciais de território, seja por alienação, seja por outro motivo qualquer.

Alguns pontos são interessantes de serem abordados. Por exemplo: o território é patrimônio do povo ou é propriedade do Estado? Nos dias atuais, seguindo uma linha de respeito à pessoa, não há nenhuma divergência doutrinária no sentido de reconhecer que o território é patrimônio do povo e não propriedade do Estado. Porém, há de se ter cuidado com a extensão a ser dada a esta formulação teórica, pois havendo interesse desse último (Estado), o território pode até ser alienado parcialmente, ou mesmo, em circunstâncias excepcionais de crise (Estado de Defesa ou de Sítio) ser usado com imposição de limites aos direitos de particulares sobre porções determinadas.

Outra questão: existiria um limite mínimo de extensão para que o Estado seja reconhecido como tal? Não, não existe regra internacional que quantifique o mínimo de extensão territorial que um determinado Estado deva possuir. Nesse sentido, basta lembrar o caso do Vaticano, cujo território ínfimo, vale dizer, 0,44 km<sup>2</sup>, está situado dentro da cidade italiana de Roma. E há outros muito pequenos como, entre os mais conhecidos, Mônaco, com 2 km<sup>2</sup> e San Marino com 62 km<sup>2</sup>.

Mas qual seriam as principais teorias acerca da natureza jurídica do território? No Brasil, destaca-se a construção doutrinária desenvolvida por Paulo Bonavides que estabelece originalmente quatro grandes teorias para explicar a natureza jurídica do território: a) teoria do território-patrimônio; b) teoria do território-objeto; c) teoria do território-espaço; d) teoria do território-competência. Analisemos cada uma delas:

**Teoria do território-patrimônio** – Por esta teoria, o território é considerado propriedade do Estado. É uma concepção medieval, cuja característica era exatamente essa ideia de que os senhores feudais e os reis eram considerados proprietários de seus respectivos domínios, assim como dos servos hereditários da gleba, considerados acessórios da terra e do solo. Com isso, tal teoria não faz a distinção entre direito público e privado, nem entre *imperium e dominium*.

**Teoria do território-objeto** – segundo esta teoria, o Estado exerce um direito real de caráter público, chamado domínio eminente sobre o território. Esse

direito estatal (dimensão positiva), no entanto, coexistiria com o chamado domínio útil, exercido pelo cidadão (dimensão negativa). Observe, portanto, que há uma incongruência nessa teoria, uma vez que não se admitem dois direitos de propriedade sobre a mesma coisa.

**Teoria do território-espço** – Esta terceira teoria vislumbra que o poder que o Estado exerce sobre o território é um poder exercido sobre pessoas, ou seja, um poder de *imperium*, de comandar pessoas. Diferentemente da segunda teoria que se pauta no poder exercido sobre coisas (*dominium*), a teoria do território-espço, na qualidade de direito pessoal do Estado, tem dificuldade para explicar o direito do Estado de praticar certos atos fora do seu território, como por exemplo, no alto mar em navios sob sua bandeira, ou, então, dificuldade para explicar o exercício do poder em áreas anecumênicas (áreas inabitadas pelo homem).

**Teoria do território-competência** – Finalmente, a teoria do território-competência, concebida pela Escola de Viena, vislumbra o território como elemento determinante da validade da norma jurídica, isto é, o território é o âmbito espacial de validade da ordem jurídica estatal, com exclusão dos outros. Sintetizando, é no território do Estado que se podem aplicar as leis por ele produzidas.

De tudo se vê, portanto, que essa última teoria é a que mais se aproxima do conceito de território nos dias atuais. **Ou seja, com base na monopolização da feitura da lei nas mãos de um único centro de poder normativo, a teoria do território-competência faz a associação direta entre o princípio da impenetrabilidade da ordem jurídica e a visão do território como base geográfica do poder do Estado.**

## 4.3 O conceito atual do elemento “território”

O território possui como característica a multidimensionalidade, ou seja, seus limites jurisdicionais podem ser terrestre, marítimo e aéreo. A partir de agora, nosso objetivo será o de examinar mais detidamente os limites da jurisdição nacional sobre o território marítimo estatal e sobre o espaço aéreo sobrejacente, complementando assim nossos estudos sobre o conceito de território.

Começemos pelo território marítimo estatal. Aqui será analisado não somente o conceito de Mar Territorial, mas também algumas diferentes áreas do

território marítimo estatal derivadas das normas estabelecidas na Convenção de Montego Bay, devidamente ratificada pelo Brasil em 1982 e em vigor no ordenamento jurídico por meio do Decreto 1.530/1995.

São as seguintes as áreas do território marítimo estatal: a) Mar Territorial (MT); b) Zona Contígua (ZC); c) Zona Econômica Exclusiva (ZEE); d) Plataforma Continental (PC). Essas diferentes áreas, como não poderia deixar de ser, recebem diferentes nomenclaturas para deixar claro que estão submetidas a diferentes regimes jurídicos.

Sem desmerecer a importância de todas as áreas componentes do território marítimo estatal, é importante destacar, desde logo, **que somente o Mar Territorial pode ser considerado parte do território, na medida em que somente nele o Estado Costeiro tem soberania plena**. Nas demais áreas, o Estado terá direitos específicos que não se confundem com o poder de império, já que não se coadunam com o princípio da impenetrabilidade da ordem jurídica. Ou seja, o Estado não tem soberania plena nessas áreas do território marítimo. Porém, tratemos de cada um deles de forma individualizada, começando exatamente pelo “Mar territorial”.

**Mar Territorial** – O primeiro grande componente do território marítimo estatal é o Mar Territorial (MT), aqui compreendido como a faixa de mar de 12 (doze) milhas marítimas (uma milha marítima tem 1.852 metros) que se entende a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular. **Ou seja, a partir desta linha, temos um pouco mais de 22 km de território marítimo onde o Brasil mantém sua soberana autoridade.**

Dentro dos limites do Mar Territorial, o Estado exerce soberania plena sobre a massa líquida, sobre o espaço aéreo sobrejacente, bem como também sobre o leito e o subsolo deste mar. Os navios estrangeiros no Mar Territorial brasileiro estarão sujeitos aos regulamentos estabelecidos pela lei brasileira.

A ideia de Mar Territorial é muito antiga e, tradicionalmente, estava voltada para a defesa do Estado; daí a fixação do seu limite segundo a potência dos canhões dos navios da época. Com o passar do tempo, o Direito Internacional consagrou o limite de 3 (três) milhas, tese esta defendida pela grande maioria dos Estados. No entanto, tendo em conta as crescentes possibilidades de exploração das riquezas advindas do solo e do subsolo marítimo, alguns Estados

passaram a pleitear internacionalmente a extensão do Mar Territorial para 12 milhas e até mesmo 200 milhas.

O limite de 200 milhas defendido de forma veemente pelo Brasil foi muito contestado no âmbito da comunidade internacional por ferir o princípio da liberdade dos mares. Aliás, o Brasil desde 1970 estabelecia (unilateralmente) o limite de 200 milhas, com base no que estabelecia o Decreto-lei nº 1.098, de 25 de março de 1970. Este decreto continuou em vigor no decorrer da vigência da Convenção de Montego Bay, de 1982, a qual fixara o limite de 12 milhas para o Mar Territorial.

Aos poucos, em razão da pressão internacional, o Brasil teve que alterar sua posição, sendo que, no ano de 1993, aceitou reduzir seus limites marítimos de acordo com a norma internacional. Assim sendo, o Mar Territorial brasileiro de 200 milhas foi reduzido para 12 milhas, nos termos estabelecidos pela Lei nº 8.617/93.

**Zona Contígua (ZC)** – O segundo grande componente do território marítimo estatal é a Zona Contígua, que se estende de 12 a 24 milhas marítimas. Ou seja, a Zona Contígua inicia logo após o Mar Territorial (12 milhas) e vai até o limite máximo de 24 milhas. Na Zona Contígua, o Estado costeiro não tem soberania plena, mas apenas capacidade de controle relativo dessa área de 12 milhas marítimas, após o Mar Territorial.

Para usar de maior clareza, podemos afirmar que na Zona Contígua o Estado poderá adotar as medidas de fiscalização necessárias para: a) evitar as infrações às leis e aos regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários, no seu território ou no seu mar territorial; e b) reprimir as infrações às leis e aos regulamentos no seu território ou no seu mar territorial.

Em síntese, na denominada Zona Contígua, o Estado costeiro ainda está autorizado a realizar inspeções sanitárias em navios (a fim de impedir alguma epidemia no território), inibir a entrada de imigrantes ilegais, evitar que seres humanos sejam transportados de forma degradante, adotar medidas aduaneiras e fiscais etc.

**Zona Econômica Exclusiva (ZEE)** – O terceiro componente do território marítimo estatal é a chamada Zona Econômica Exclusiva (ZEE), faixa adjacente ao mar territorial até o limite de 200 milhas marítimas, na qual o Estado costeiro exerce direitos específicos para fins econômicos.

Com efeito, na ZEE, o Estado também não tem soberania na sua máxima amplitude, mas apenas direitos para a exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e a outras atividades com vistas à exploração e ao aproveitamento da zona para fins econômicos.

Além disso, na ZEE, o Estado costeiro também dispõe de direitos especiais para a investigação científica marinha e para a produção de energia (água, correntes e ventos). A investigação científica marinha na ZEE só poderá ser conduzida por outros Estados com o consentimento prévio do Estado costeiro. De outro lado, o Estado costeiro passa a ter o dever de proteger e preservar o meio marinho desta área.

**Plataforma Continental (PC)** – Finalmente, o quarto e último componente do território marítimo estatal é a Plataforma Continental (*Continental Shelf*). Dentro dos limites da Plataforma Continental, a soberania é limitada ao exercício de direitos para efeitos de exploração dos recursos naturais. Mas quais são os seus limites? Nos termos da lei brasileira, a Plataforma Continental do Brasil compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância (artigo 11 da Lei nº 8.617/93).

A figura abaixo sintetiza as diferentes áreas do território marítimo:

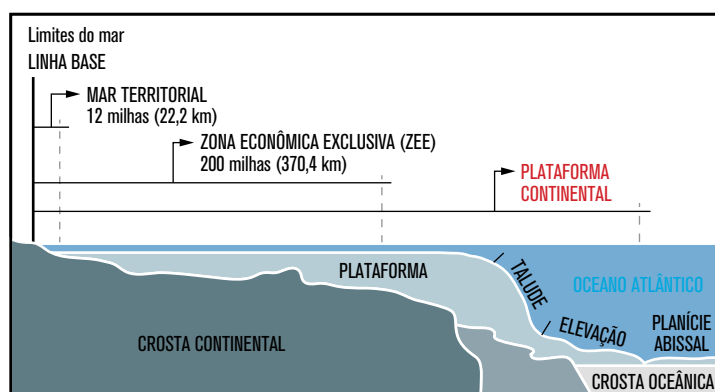


Figura 4.2

Com a ajuda da figura acima, observe que, de acordo com as normas internacionais, a Plataforma Continental significa, geograficamente, a parte do leito do mar com declive suave (não exceder 200 metros de profundidade), que acaba exatamente quando iniciam as inclinações abruptas que conduzem aos fundos marinhos.

Pela Convenção de Montego Bay (1982), o limite exterior da Plataforma Continental coincidirá com o limite da ZEE (200 milhas náuticas). A pergunta que surge, então, é: para que demarcar uma região específica que cumpriria os mesmos objetivos da ZEE? É que os limites entre a ZEE e a PC coincidirão somente se as inclinações abruptas ocorrerem nos limites das 200 milhas. Se as inclinações abruptas que conduzem aos fundos marinhos estiverem mais distantes ainda, ou seja, ultrapassarem as 200 milhas da ZEE, a norma internacional reconhece ao Estado costeiro o direito de estender os limites da sua Plataforma Continental até o limite máximo de 350 milhas náuticas. Trata-se do que denominamos “Plataforma Continental estendida.”

Portanto, observe com atenção que a Plataforma Continental estendida é a faixa de mar que se encontra entre 200 e 350 milhas do litoral. A dimensão exata da Plataforma Continental estendida depende de um levantamento físico feito pelo Estado costeiro. Assim sendo, é de capital importância destacar o relevante trabalho científico realizado pelo Estado brasileiro que conseguiu fazer o levantamento completo de sua plataforma continental e com isso acabou por ganhar uma área chamada de “**Amazônia Azul**”, que possui área superior à da cobertura vegetal da floresta amazônica.

A figura a seguir mostra toda a área da Amazônia Azul, valendo destacar tanto a ZEE de 200 milhas (azul mais claro) quanto as áreas de Plataforma Continental estendida (azul mais escuro).

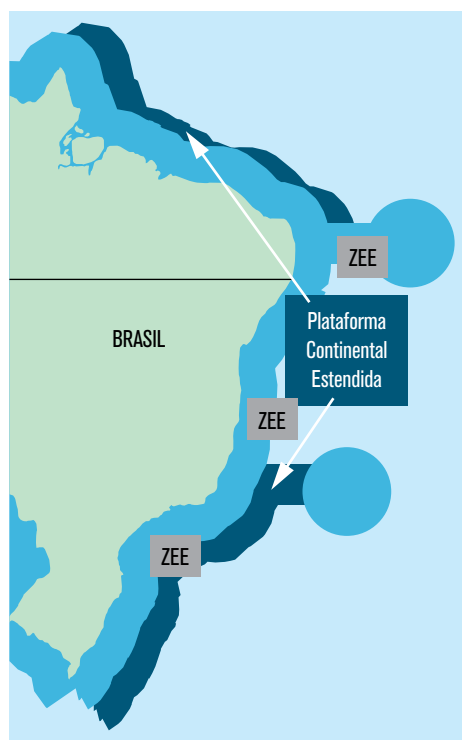


Figura 4.3

Ressalte-se que parte da exploração das reservas de hidrocarbonetos da camada do "pré-sal" encontra-se na Plataforma Continental Estendida. Assim, se o Brasil não tivesse feito o levantamento dessa área, não seria possível realizar sua exploração econômica.

5

**Povo: Traços  
Característicos e  
Distintivos**



O segundo elemento essencial material do Estado é o povo. O termo “povo” tem uso amplo e indiscriminado e acaba se confundindo com outros conceitos que lhe são completamente apartados, tais como população e nação. Por isso é importante que iniciemos nossa análise procurando, a partir de um grande esforço de sistematização, uma maneira de distingui-lo desses outros conceitos, evitando, assim, deformações conceituais.



Figura 5.1 – <http://www.brasilecola.com/upload/e/Formacao%20-%20EDUCADOR.jpg>

A noção jurídica de povo o diferencia do conceito de população. É nesse sentido que surge a seguinte controvérsia: para uns o povo é o elemento essencial do Estado, enquanto para outros é a população que se configura como elemento essencial de formação do Estado.

Para que possamos adentrar na solução deste problema teórico, é necessário que estabeleçamos esta diferenciação.

## 5.1 O conceito de povo em seu sentido jurídico-político

**O conceito jurídico-político de povo está relacionado ao vínculo da nacionalidade entre a pessoa e o Estado** e sua aceitação como elemento essencial para a constituição do Estado é unânime. Portanto, entende-se por “**povo**” **o conjunto de indivíduos que em um dado momento se unem para constituir o Estado, estabelecendo, assim, um vínculo jurídico de caráter permanente**. É deste vínculo que surge o que denominamos “nacionalidade”, que é um atributo que ca-

pacita esses indivíduos a se tornarem cidadãos e, com este **status**, participarem da formação da vontade do Estado e do exercício do poder soberano.

Vejam que o “povo” será sempre o elemento humano do Estado e, na verdade, a razão de ser deste. Assim, é ele o elemento essencial que possibilita que o Estado seja um ente dotado de vontade, o que é fundamental no aperfeiçoamento de algumas relações jurídico-políticas que desta não prescindem. Quanto mais respeitada a vontade daqueles que constituem o elemento essencial material humano do Estado, maior é o reconhecimento de se estar diante de um Estado Democrático de Direito.

## 5.2 A diferenciação entre os conceitos de povo e população

**O conceito de povo, considerado sob o aspecto puramente jurídico-político, é o elemento humano do Estado, sendo, portanto, um conceito mais restrito que o de população.**

Como Dalmo Dallari bem salienta, há quem entenda ser a “população” e não o “povo” esse elemento pessoal. Ora, esta não é uma conclusão razoável se tivermos em conta que população pode ser conceituada como mera expressão numérica, demográfica ou econômica, que abrange o conjunto das pessoas que vivem no território de um Estado ou mesmo que se encontrem nele temporariamente.

Portanto, **a nacionalidade é a condição básica para o exercício da cidadania, vale dizer todo cidadão é nacional, mas nem todo nacional é cidadão.** Aos estrangeiros, componentes da população, não é dada a faculdade de participar da vida política do País, seja votando, seja sendo votado. Os estrangeiros não se incluem na categoria de integrantes do povo porque, não sendo nacionais do país, não possuem o indispensável vínculo jurídico-político direto com o Estado.

Por isso, ser parte integrante da população de um Estado nada revela quanto ao vínculo jurídico entre a pessoa e o Estado, pois não é necessária a constituição de uma vinculação jurídica especial para que alguém se inclua numa população. Imaginemos um brasileiro que saia para estudar nos Estados Unidos. No período em que estiver residindo naquele país não fará parte da população

brasileira, muito embora seja membro do que denominamos “povo” brasileiro e, por isso, cidadão brasileiro. Porém, para os Estados Unidos, embora possa ele ser considerado parte integrante da população americana, não é um cidadão americano (não faz parte do povo dos EUA), pois não está habilitado a participar da formação da vontade política do Estado norte-americano.

Assim, pelo exemplo acima, vê-se que “cidadão” só pode ser o “nacional” (componente do povo pelo vínculo jurídico-político da nacionalidade com o Estado) que esteja no pleno gozo dos seus direitos políticos. Totalmente diferente é a ideia de população que projeta o conjunto de pessoas que se encontram na base geográfica de poder do Estado, sem nenhuma ligação com a possibilidade de participar da vida política do País.

Por isso tudo, da mesma forma que as expressões “povo” e “população”, sob a perspectiva jurídico-política, guardam sentidos específicos e diversos, também não é aceitável, no âmbito do estudo da Teoria Geral do Estado, confundir os conceitos de povo e nação. É o que veremos a partir de agora.

## 5.3 O conceito de “nação” a partir da análise de “povo”

Outra diferenciação importante a ser feita é a comparação entre os conceitos de nação e povo, que também não se confundem. Já vimos o que representa a expressão “povo” em seu sentido jurídico-político; mas afinal, o que é “nação”? A expressão nação é um conceito inventado nos Séculos XIV e XV e que a partir do Século XX passou a ser exportado para todo o mundo.

O termo “Nação” refere-se a uma coletividade real que se sente unida pela origem comum, pelos laços linguísticos, culturais ou espirituais, por interesses, ideais e aspirações comuns. Por isso, a ideia de identidade e pertença que compartilham os membros de uma nação os leva a desenvolver a consciência deste laço, fortalecido por um sentimento de elevado apego emocional.

Assim, **nação** pode ser entendida como grupo constituído por pessoas que, não necessitando ocupar um mesmo espaço físico, compartilham dos mesmos valores axiológicos e são movidos pela vontade de comungar um mesmo destino. Como dissemos, existem diversos elementos que são importantes para configurar uma “**nação**” (religião, língua, cultura etc.).

No entanto, não é necessário que aqueles que reivindicam ser partícipes de uma nação compartilhem de todos os elementos citados a fim de que se caracterize a existência de nação. Isto porque uma marca dos Estados modernos é exatamente a pluralidade (conforme veremos de forma mais detalhada na Unidade IV), sendo que, nas democracias deliberativas modernas, é natural que se dê o enfraquecimento desses laços comuns. Um exemplo claro é o Brasil, onde o povo, apesar da sua grande diversidade cultural, identifica-se com sua brasilidade.

Outro aspecto importante é que o conceito de **nação**, diferentemente do conceito de Estado, não tem no território um elemento essencial. Vários são os exemplos pelo mundo em que povos que se reconhecem como parte de uma nação não possuem território próprio. Como exemplo podemos citar, entre muitos outros, os curdos (espalhados em partes do Irã, do Iraque, da Síria e da Turquia), os bascos (norte da Espanha e sul da França), os caxemires (entre Índia, Paquistão e China). Ou seja, elementos de uma mesma nação podem estar vivendo em Estados diferentes. Neste caso, embora entendam fazer parte da mesma **nação**, fazem parte, sob a perspectiva aqui analisada, de diferentes povos.

Como um fenômeno daí decorrente, é possível que um único Estado comporte em seu interior indivíduos que, embora tenham reconhecidas suas nacionalidades e cidadanias pelo Estado, consideram-se como pertencentes à outra nação, reivindicando a criação de um Estado próprio. A título de exemplo, podemos citar Espanha (bascos, catalães), China (tibetanos), Rússia (chechenos) e Bélgica (flamengos). Esses Estados possuem um povo que é formado por cidadãos de várias “**nações**”.

## 5.4 Soberania: o império estatal e sua base de sustentação

Embora o **conceito de soberania** seja uma das bases do Estado Moderno, ele é teoricamente bastante complexo e tem variado no decorrer do tempo e do espaço. Há uma grande quantidade de acepções conceituais que buscam explicá-lo. Podemos, de qualquer forma, extrair que se trata de um termo que designa o poder político no Estado Moderno.

**Internamente**, o **conceito de soberania** acaba por expressar uma específica situação de quem comanda, ou seja, a plenitude da capacidade de direito

em relação aos demais poderes dentro do Estado. Por outro lado, a **soberania** também pode significar, sob uma **perspectiva externa**, o atributo que possui o Estado Nacional de não ser submetido às vontades estatais estrangeiras, já que situado em posição de igualdade para com elas.

Nessa linha, a soberania consiste na capacidade de subsistência por si da ordem jurídica estadual, não dependente quanto à sua validade, de qualquer outra ordem jurídica. Somente o Estado é dotado de soberania, pois é ela que o distingue de todas as outras comunidades ou pessoas coletivas de direito interno que, no limite, podem tão somente ser dotadas de autonomia (é o caso de cada um dos Estados da Federação).

Assim, mesmo que estejamos vivenciando um tempo de grande pluralismo das ordens jurídicas, a verdade é que apenas a ordem jurídica estatal tem, utilizando-nos da célebre expressão da doutrina alemã, a competência das competências. Nesta linha, todas as regras jurídicas estabelecidas no âmbito estatal são derivadas da emanção deste poder soberano do Estado.

A ideia de soberania, estando submetida a contingências históricas, nem sempre existiu. É mais correto concebê-la como uma construção intelectual do Estado Moderno em oposição ao fragmentado poder da era medieval.

Na verdade, o caminho da construção do conceito de soberania inicia-se por meio de Jean Bodin, que para legitimar o poder do Rei de França no contexto de disputa entre o poder temporal e o poder espiritual, engendra a sua teoria da soberania absoluta do Estado. Posteriormente, o tema foi examinado e desenvolvido pelas lentes contratualistas de Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, em linhas teóricas coerentes com suas concepções de Estado.

Por outro lado, é necessário apontar as consequências fundamentais do fim da bipolaridade no que diz respeito à perda de autonomia dos Estados nacionais diante do sistema internacional pós-social (por alguns denominado “pós-moderno”), deixando para a reflexão do aluno a questão da subordinação geopolítica dos Estados periféricos. Aliás, estudaremos este tema de forma mais abrangente na Unidade IV, no âmbito de uma perspectiva contemporânea do Estado Nacional. Vamos em frente, então.

# 6

## **Evolução Histórica do Conceito**

## 6.1 Evolução histórica do conceito

Quando afirmamos anteriormente que o conceito de soberania é um fenômeno histórico, nosso interesse era alertar para o fato de que esse conceito é reflexo da realidade experimentada em uma determinada era política. Na Antiguidade, nem mesmo os grandes filósofos gregos enfrentaram a temática, certamente porque as circunstâncias históricas não o exigiram.

Para não afirmar que não houve nada que se aproximasse à ideia de soberania, vale lembrar que, não apenas na Antiguidade, mas também na Idade Média, utilizavam-se termos como *summa potestas*, *summum imperium*, *maiestas* e *plenitudo potestatis* (esta última retirada de doutrinas teocráticas) para indicar uma última instância de poder. É que o sistema medieval de poder acabou por copiar parcialmente o modelo imperial de poder político da Roma Antiga.

Aliás, no período medieval já se conhecia a expressão “soberano”, para se referir à figura do rei, mas não se conhecia o termo “soberania” e menos ainda o conceito que visava expressar. É bem verdade que o conceito de “soberano” vai se alterando no decorrer da Idade Média, buscando representar uma posição de superioridade em um sistema social profundamente hierarquizado.

Como já dissemos, tal conceito nem sempre existiu, sendo na realidade uma criação do Estado Moderno que, em oposição ao antigo Sistema Medieval de poder, precisava de um alicerce teórico para reafirmar a autonomia do monarca absoluto. Assim, seria inútil separar a noção de soberania das condições político-jurídicas de uma determinada época histórica.

Apesar de uma interpretação mais ampla, a Idade Média não apresentou definição exata de soberania em sua essencialidade. É que igualmente ao período anterior, o pensamento medieval foi incapaz de formular um conceito de soberania que simbolizasse essa ideia de supremacia de uma única fonte de poder, ou seja, a capacidade do Estado de delimitar a sua jurisdição exclusiva dentro de seu próprio território. Aliás, pelo contrário, o período medieval foi uma época de multiplicação das fontes de poder, sem que houvesse uma instância que pudesse ser apontada como última *ratio*.

Com isso, reafirmamos, entre as mais altas instâncias do que denominamos por poder secular (que foram perdendo progressivamente seus poderes até o momento do florescimento do Estado Moderno) e o cidadão comum, existiam autoridades intermediárias que realmente conduziam a vida em sociedade, dentro de uma coexistência de múltiplas ordens jurídicas (Direito da Igreja,

das Universidades, das Corporações, dos Senhores Feudais etc.). Para tornar o quadro mais complexo, permeando toda esta emaranhada arquitetura juridicamente multidimensional, despontava a rivalidade entre o Estado e a Igreja.



Figura 6.1 – <http://www.templodeconquistar.com.br/ministerio/wp-content/uploads/2015/06/Soberania.jpg>

Com efeito, a Cúria Romana e o Império travaram uma luta obstinada pela conquista do poder político. Era uma lide entre duas ordens distintas, o poder temporal versus o poder espiritual, César contra Cristo, matéria contra alma. Em suma, a Idade Média pode ser interpretada como sendo uma era na qual qualquer noção de soberania sofria grandes restrições pelo fato de que a organização social se via diante de uma multiplicidade de poderes rivais que lutavam entre si, em especial a Igreja e os poderes seculares.

A concepção medieval de Estado tinha sua pedra angular pautada na dualidade, de um lado, envolvendo a autoridade divina, extra e supraterrânea, mas com firme ponto de penetração dentro da atividade política terrena; de outro lado, a autoridade crescente dos novos monarcas surgidos com a desintegração dos antigos feudos.

É neste contexto que o pensamento filosófico de **Santo Tomás de Aquino** passa a ter enorme influência na formação das doutrinas teocráticas do poder. Em sentido filosófico, a escola de Santo Tomás de Aquino, a partir de uma concepção fundamentalmente aristotélica, consegue criar um **deísmo** que de certa maneira tem um caráter fictício, mas que é aceito pela Igreja Católica, em razão das circunstâncias históricas que começam a se delinear.

Sem negar a essência divina, Santo Tomás de Aquino aparta a fé e a razão, faces de uma mesma moeda, porém, situadas em planos distintos. Esse é o quadro teórico que vai circunstanciar a disputa pela supremacia do poder político. Ao preconizarem que todo o poder vem de Deus, as teorias do direito divino,



como espécies das chamadas doutrinas teocráticas, acabavam por enfatizar a crença em um poder originário supra-humano (*omnis potesta a Deo*).

Como bem lembrado por Darcy Azambuja, no início estabeleceu-se a Teoria do Direito Divino Sobrenatural que justificava o poder político a partir de uma hierarquia social criada por vontade de Deus. Assim, a Teoria do Direito Divino Sobrenatural ensina que Deus não só é a causa do poder, mas também sua origem. Como criador de tudo e de todos, será a vontade de Deus responsável também pela criação do Estado e pela designação daquele que exercerá a titularidade do poder temporal, isto é, o Rei. A Teoria do Direito Divino Sobrenatural acabou por ser, então, a doutrina primitiva da igreja católica.

Com o passar do tempo e sob a crescente influência do pensamento escolástico de Santo Tomás de Aquino, tal doutrina foi evoluindo lentamente até a construção de uma concepção que distinguia as leis divinas sob a égide da fé cristã das leis terrenas sob o pálio da razão. Ou seja, a origem do poder político vem de Deus, porém o uso do poder e a maneira de exercê-lo provêm dos homens. Isto significa dizer que a Teoria do Direito Divino Providencial ensinava que a intervenção de Deus na escolha dos governantes seria de maneira indireta, através de acontecimentos humanos.

Entretanto, permanecia o entendimento da supremacia da autoridade espiritual e, portanto, da manutenção do poder extra-humano dos governantes. Em outro dizer, muito embora já começassem a separar a fé da razão, a organização política medieval não se libertou da ideia de que a fonte de todo o poder vem de Deus, logo, permanecia atrelado à existência de um poder divino originário. E mais: esse poder originário da Santa Sé se estenderia sobre toda a Terra, na medida em que a tendência geral era o estabelecimento de um Estado Universal sob o controle do Papa.

Influenciada por todas estas concepções, a **Teoria da Soberania** finalmente ganha corpo e validade no alvorecer da Idade Moderna com **Jean Bodin**. Com sua obra *Les six livres de la république*, pode ele ser considerado o primeiro grande teórico da soberania, ao formular sua tese acerca da soberania absoluta, com o claro propósito de legitimar o Rei de França perante seus principais rivais políticos e, com isso, reafirmar sua independência política em relação ao Império e ao Sacerdócio.

Por isso, a concepção de Estado nos primórdios da Idade Moderna, na teoria de Jean Bodin, vai apontar para a radicalização do caráter absoluto da soberania no exercício do poder. Dos seus ensinamentos já é possível extrair que a

soberania é um elemento essencial do Estado, o que auxiliou a elevá-la ao patamar de verdadeiro dogma do Direito público, elemento irrefutável dentro do ordenamento político-jurídico de um Estado.

Em Bodin, a soberania é una, indivisível, irrevogável, perpétua, indelegável, ou seja, é um poder supremo que não pode ser desafiado por qualquer tipo de oposição. Com esta construção teórica, embora seja um homem de forte religiosidade, ele coloca em xeque o paradigma do sistema medieval, cuja concepção de mundo buscava demonstrar a prioridade do poder espiritual sobre o poder temporal (ou, no limite, concordar sobre a necessidade de conciliação entre eles). A Idade Moderna aos poucos inverterá esta lógica. Para consolidar o poder do monarca absoluto, foi necessária a construção de uma doutrina capaz de fortalecer a posição do monarca absolutista perante seus principais rivais.

Dentro deste quadro político de antagonismos, surgiu o contratualismo de Thomas Hobbes. A doutrina democrática da soberania alienável de Hobbes tinha por objetivo legitimar a supremacia do monarca perante seus súditos. Em apoio aos reis temporais, cujos objetivos eram emancipar-se da autoridade papal e negociar com liberdade, o contratualismo surgiu inovando a Ciência política, na medida em que desenvolve uma doutrina na qual a origem do poder se concentra no direito natural dos cidadãos e não na vontade divina. A *lex aeterna* de Deus, conhecida e usada somente pela alta hierarquia da Igreja (de acordo com a sua conveniência) perdeu força diante da *lex naturalis*, lei que é dada por Deus, mas também é extraída da própria razão humana. É o surgimento de uma forte corrente política denominada jusnaturalismo moderno.

Daí a relevância das obras jusnaturalistas e, em especial, a de Thomas Hobbes. Como vimos na Unidade I, em oposição ao conceito de poder constituinte originário supraterrâneo ou divino, o contratualismo de Thomas Hobbes cria a noção de que o Estado, enquanto sociedade política, nasce de um contrato celebrado pelos cidadãos que aceitam ceder seus direitos naturais a um poder comum, o “Estado Leviatã”, a cuja autoridade passam a respeitar, sem qualquer tipo de contestação.

Vale dizer que Hobbes tinha plena consciência de que o contrato político simbolizava a coluna vertebral em torno da qual se daria a legitimação do poder estatal, sem reconhecimento do direito de resistência. É bem verdade que

o indivíduo que não é protegido pelo Estado, acabará por ter de retornar ao estado de natureza, a fim de proteger sua própria vida, pois um homem não pode abandonar o direito de resistir àqueles que o atacam com força para lhe retirar a vida.

Na mesma linha de pensamento, porém quarenta anos depois (1692), Locke desenvolveu uma teoria política ainda bastante influente. Enquanto a teoria política de Hobbes favorecia o absolutismo, o modelo de Locke pretendia legitimar o liberalismo por intermédio da tutela da propriedade e da liberdade e, claro, da vida. Para o filósofo inglês, o que realmente importava era saber se o Governo Civil está apto ou não a garantir os direitos à vida, à liberdade e à propriedade, surgindo daí, portanto, o direito de resistir ao governo tirânico caso este não cumpra seu dever.

Em Locke há a teorização de uma contundente redução do poder do monarca. Para ele, a soberania não residia nem no monarca, nem no Estado, mas na população. O Estado somente é merecedor de respeito se ele próprio respeita as leis civis e as leis naturais. Com esta posição, distanciando-se de Hobbes, rejeitava por completo a submissão total do indivíduo perante a figura estatal. Vale recordar que quando estudamos os contratualistas na Unidade I, afirmamos que, para Locke, o Estado havia sido criado por um acordo entre os homens, a fim de garantir seus direitos, o que lhes dava o direito de se rebelar contra qualquer tipo de opressão estatal. Assim, aos poucos vai-se configurando o que Rousseau denominou “soberania popular”.



Figura 6.2 – [http://files.portalconscienciapolitica.com.br/200000455-ebb50eda8c/contrato\\_2.jpg](http://files.portalconscienciapolitica.com.br/200000455-ebb50eda8c/contrato_2.jpg)

Na concepção de Rousseau acerca da soberania, o pacto volitivo (de vontades) constitutivo do Estado já não mais representava a cessão incondicional da totalidade de direitos naturais de liberdade e autodeterminação. Pelo contrário, a justificação do Estado surge em nome de uma vontade geral, manifestação incontestada da soberania da nação.

Em sua obra seminal, o Contrato Social, Rousseau defendeu a ideia de que a soberania do povo (conjunto das pessoas associadas pelo contrato social) é inalienável e indivisível. Assim, com a predominância da vontade popular, cuja expressão se dá pela lei (a famosa “vontade geral”), ocorre o deslocamento da soberania em direção ao povo, recusando-se qualquer limite a esta.

Na verdade, o influxo que a obra de Rousseau pode exercer sobre o exercício do poder político e em especial sua ideia de mandato imperativo (representante político é mero comissionário), pode vir a formar o núcleo de uma democracia participativa de viés plebiscitário, e em consequência, uma recusa ao modelo representativo de Locke.

Para finalizar esta investigação acerca do conceito de soberania, cabe examinar os impactos da globalização e do fim da Guerra Fria sobre tal conceito. De fato, o Estado do Bem-estar social (também chamado **Welfare State**) atravessa atualmente uma séria crise, alimentada pelo fenômeno da globalização e pelo projeto neoliberal. Neste contexto, ganha força a redução jurídica do Estado, que se mostra inexorável em relação às possibilidades de desenvolvimento econômico e social. Contudo, é necessário que a crise do chamado **Welfare State** deva ser interpretada com cautela, a fim de corrigir certos desvios de rumo do dirigismo constitucional. Mas este é um tema que analisaremos de forma mais aprofundada no decorrer da Unidade IV.

Assim, a principal inquietação nos dias de hoje diz respeito aos princípios fundantes do Estado neoliberal e seu consectário mais nocivo, qual seja, a tentativa de neutralizar os direitos sociais e relativizar o conceito de soberania. Isto porque, como se sabe, a mitigação do Estado-providência para a retomada de um estado mínimo tende a reduzir o grau de soberania do Estado contemporâneo. Neste sentido, teme-se que o chamado Estado Pós-social revogue a cosmovisão de Estado juridicamente ativo e prestigiado (**Welfare State**). Por isso, é importante que se tenha em conta a posição de alguns grandes intelectuais brasileiros que, de forma reflexiva, concluem que o Brasil chegou ao neoliberalismo sem ter

conseguido ser, no decorrer de sua história, liberal ou mesmo moderno.

De qualquer forma, teremos a oportunidade de retornar a estas temáticas, tanto na Unidade III (quando trataremos dos Estados Constitucionais), como na Unidade IV (quando analisaremos alguns dos complexos problemas por que passa o Estado Pós-social).

## 6.2 Legitimidade e legalidade como fundamentos da soberania estatal

Concebida puramente em termos de poder político, a **soberania** expressa a capacidade de impor coercitivamente a vontade nacional e de fixar as competências no âmbito da organização do Estado. Por esse conceito, verifica-se que o poder soberano deve preocupar-se em ser legítimo e legal. Em tal sentido, a legalidade, baseada na supremacia do poder soberano, pode ou não refletir as aspirações da sociedade como um todo. Já a ideia de legitimidade do Estado se atrela ao grau de lealdade de todos os seus cidadãos, ao grau de adesão por convicção.

Na visão de Max Weber, o Estado, na qualidade de detentor do poder soberano, tem monopólio legítimo do uso da força. Sustenta, portanto, o referido autor, que o Estado de Direito acabou por concretizar de maneira definitiva o império da lei, por meio de um poder racionalmente justificado, atuando sob os ditames de uma Constituição escrita.

Observe, com atenção, que esse poder racionalmente justificado se manifesta por intermédio de uma única Constituição, escrita e rígida. Neste tipo de poder, a pessoa não obedece à autoridade do líder ou de uma tradição injustificada, mas tão somente à racionalidade da lei, feita de forma abstrata, igualmente válida para todos, sendo por isso mesmo superior à própria vontade do governante.

Indistintamente, todos os cidadãos, aí incluídos os decisores políticos do Estado (governantes), ficam submetidos ao ordenamento jurídico, racional e sistemicamente concebido. Ou seja, **no Estado Democrático de Direito, a fonte básica de legitimação do poder político é a lei, principalmente a Constituição,**

que é a norma-ápice do Estado, bem como o filtro axiológico sob o qual as leis infraconstitucionais devem ser interpretadas. As normas jurídicas são impessoais e destinadas a todo o corpo social.



Figura 6.3 – <http://direito.folha.uol.com.br/uploads/2/9/6/2/2962839/3005629.png?560>

Deste modo, a legalidade representa o fiel cumprimento dessas normas abstratas e gerais, não se confundindo com a legitimidade que se atrela ao convencimento do auditório universal. A legitimação governamental aspira sempre à aceitação geral dos governados. A legalidade tende a representar a ordem vigente. Bertrand de Jouvenel desenvolveu uma nova fonte de legitimação do poder estatal, denominada legitimação pelo êxito, cuja tendência é deslegitimar a legalidade do poder político, ainda que a normatividade lógico-racional seja observada. Assim, a formulação de políticas governamentais que resultem na melhoria da qualidade de vida do povo tende a legitimar o Poder, independentemente do respeito às normas ou à tradição (legalidade).

Na qualidade de sociedade política, o Estado participa da vida do cidadão comum, influenciando-a e sendo por ela influenciado, devendo, portanto, exercer um poder político. A legitimidade caracteriza-se, portanto, pela aceitação de seus comandos, sem a necessidade de uso da violência para a obtenção da obediência. É uma adesão psicológica, na qual o indivíduo cumpre a norma, não por medo da sanção, mas por entender que deve fazê-lo.

De qualquer forma, em síntese, é importante ressaltar que na visão de **Weber**, três são as hipóteses de exercício do poder legítimo:

- a) o poder tradicional: típico das monarquias, que independe da legalidade formal;
- b) o poder carismático, normalmente exercido pelos líderes autênticos, que interpretam os sentimentos e as aspirações do povo, muitas vezes contra o direito vigente;

c) o poder racional, que é exercido pelas autoridades investidas pela lei, havendo coincidência necessária, apenas neste caso, entre legitimidade e legalidade.

Ultrapassado o desafio de tratar dos elementos essenciais do Estado, partimos para a próxima Unidade que enfrentará pontos muito importantes para as Ciências sociais e para a Teoria geral do Estado, qual seja, analisar alguns tipos clássicos de forma de Estado, forma de governo, sistema de governo e regime de governo. É o nosso próximo passo.

**7**

**Estado e Governo  
Segundo seus Tipos  
Clássicos**



Na Unidade II tivemos a oportunidade de analisar os elementos essenciais do Estado; nesta Unidade vamos estudar a organização política do Estado em suas várias perspectivas, ou seja, forma de Estado, forma de governo, sistema de governo e regimes de governo.

Ao longo da evolução do Estado, diferentes formas foram concebidas com o objetivo de fixar a repartição territorial de poderes, desde o tradicional Estado Unitário, modelo característico do Estado Absoluto, até a forma federativa de Estado que surge com a declaração de independência dos Estados Unidos da América. Isso significa dizer que existem diferentes modos de exercício do poder político dentro da base física delimitadora da jurisdição do Estado.

Do mesmo modo, cabe considerar que existem diferentes formas de governo para regular os meios de aquisição, eleição, legitimação e mandato para o exercício do poder político por parte dos governantes. Nesse sentido, verifica-se mais uma vez a passagem do monaquismo absolutista para as diferentes formas de governo de caráter republicano. Observe, com atenção, que as diferentes formas de governo fixam o modo pelo qual o poder é instituído pela sociedade, bem como as relações que regem governantes e governados.

Além da inovação relativa à forma federativa de Estado, a formação do Estado estadunidense criou também um novo sistema de governo, em oposição ao tradicional parlamentarismo das monarquias europeias. Nesse sentido, a criação dos Estados Unidos da América trouxe um novo sistema regulador das relações entre os poderes legislativo, executivo e judiciário e que é o sistema presidencialista.

Inspirada nas ideias de Montesquieu (*De l'Esprit des Loïs*), a criação do Estado norte-americano concebeu um novo sistema de governo, cuja lógica de construção era a separação de poderes como instrumento de limitação do poder do Estado. É clara a influência do citado filósofo iluminista na concepção do sistema presidencialista de governo dos Estados Unidos da América, cujo objetivo era exatamente criar um sistema limitador dos poderes monárquicos da Metrópole. Nesse sentido, a separação e independência dos poderes se transformam em elemento nuclear do presidencialismo.

Finalmente, no que tange aos regimes de governo ou regimes políticos, aqui definidos como os diferentes modelos que garantem ou não a participação do povo na condução da vida política do Estado, temos a classificação em democracia ou autocracia.

A classificação em regimes políticos democráticos ou autocráticos leva em consideração a participação ou não do povo na formulação das políticas públicas, na decisão das questões fundamentais do Estado, na legitimação do sistema jurídico e na produção normativa constitucional e infraconstitucional.

Neste contexto, na Constituição brasileira de 1988, a Federação, a República, o Presidencialismo e a Democracia são a forma de Estado, forma de governo, sistema de governo e regime de governo, respectivamente.

A figura abaixo sintetiza as diferentes formas e sistemas de Estado e de Governo.



Figura 7.1

Todas essas classificações da organização política do Estado serão examinadas individualmente na sequência dos nossos estudos; porém, é preciso antes examinar o princípio da separação dos poderes e o assim chamado mecanismo de freios e contrapesos, que garante o equilíbrio e o controle mútuo entre os poderes.

### **A separação de poderes e o sistema de freios e contrapesos**

O sistema de freios e contrapesos propicia o controle recíproco entre os poderes da União, de modo a evitar a predominância cêntrica de um deles sobre os demais, e preservando entre eles uma relação de necessário equilíbrio.

Nesse sentido, Dalmo Dallari bem assinalou a influência de Montesquieu sobre os constituintes norte-americanos, cuja crença fervorosa no princípio da separação de poderes orientou a composição do governo da federação. Nascia, assim, o sistema chamado de freios e contrapesos, um mecanismo de controle mútuo entre os três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), garantindo-se

a independência e harmonia entre eles, não se admitindo que qualquer dos poderes seja mais importante que os demais.

Com efeito, a separação de poderes é o instrumento necessário para limitar o poder abusivo do Estado, sendo, por isso mesmo, juntamente com a proteção dos direitos fundamentais, uma das bases sobre as quais repousa o Estado Democrático de Direito.

A teoria da separação de poderes de Montesquieu foi absorvida pelo constitucionalismo democrático como uma das maneiras de limitar o poder do Estado, mantendo-se até os dias de hoje como um princípio dos mais respeitados pelos estudiosos das ciências políticas e pelos juristas.

Portanto, é importante compreender que os dois grandes pilares de sustentabilidade do Estado Democrático de Direito são exatamente:

- a) a garantia dos direitos fundamentais do cidadão comum diante do Estado;
- b) a separação de poderes, com a garantia de poderes harmônicos e independentes entre si, sem predominância cêntrica de nenhum deles.

Observe, com atenção, que a existência de um catálogo de direitos fundamentais que se coloca acima das próprias razões de Estado, bem como o incremento da eficiência do Estado mediante a repartição de atribuições entre órgãos especializados (função executiva, função legislativa e função judiciária), perfazem os requisitos de um verdadeiro Estado Democrático de Direito. Contrariamente ao que pensam os totalitaristas (como vimos na Unidade passada), **o ser humano é o centro das preocupações do Estado Democrático.**

A maior parte das Constituições democráticas incorporou a ideia de separação harmônica e independente entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. Tal harmonia e independência necessitam do mecanismo de freios e contrapesos (*checks and balances*), que limita os poderes de uns aos outros. Contudo, hoje em dia, o princípio da separação de poderes não configura mais aquela rigidez de outrora, na medida em que há funções típicas e atípicas dos três poderes.

Esta nova visão da teoria da separação de poderes permite que o poder executivo, em função atípica, participe do processo legislativo, como, por exemplo,

ao editar uma medida provisória ou, então, ao vetar um projeto de lei elaborado pelo Congresso Nacional. Assim, é preferível falar harmonia de poderes, e não sua separação.

É nesse sentido que o mecanismo de freios e contrapesos surge como instrumento de harmonização de poderes, na medida em que viabiliza o controle recíproco entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Realmente, no que diz respeito ao Brasil, existem diversos exemplos de tal mecanismo no âmbito da Constituição de 1988. Vejamos alguns deles:

- a) poder de veto do Chefe do Poder Executivo em relação aos projetos de lei já aprovados pelo Congresso Nacional;
- b) poder de legislar do Presidente da República mediante a edição de Medidas Provisórias com força de lei e, quando autorizado pelo Congresso Nacional, a edição de Leis Delegadas;
- c) poder do STF, dos Tribunais e dos Juízes singulares de declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos no controle de constitucionalidade;
- d) poder discricionário do Chefe do Poder do Executivo de escolher os ministros do STF e submetê-los à aprovação do Senado Federal;
- e) possibilidade de **Impeachment** do Chefe do Executivo com julgamento pelo Senado Federal após autorização da Câmara dos Deputados;
- f) poder de fiscalização das contas públicas pelo Congresso Nacional (artigo 70 da CF/88).

De tudo se vê, portanto, que a atuação dos poderes deve ser feita sem subordinação e com o desiderato maior da busca do bem comum. As limitações recíprocas do sistema de freios e contrapesos têm o mérito de, a um só tempo, evitar a predominância cêntrica de um único poder sobre os demais, bem como viabilizar a necessária harmonia e independência entre os poderes.

Compreendido o significado do sistema de freios e contrapesos, é importante agora examinar cada uma das classificações das formas e sistemas de Estado e Governo, começando-se com o Estado Unitário e a Federação, tipos clássicos referentes à forma de Estado.



# 8

## Formas de Estado

Conforme visto anteriormente, as formas de Estado são:

- a) Estado Unitário
- b) Estado Federal



Figura 8.1 – <http://4.bp.blogspot.com/-G7IHLQKr07w/UpOgrbx-DfI/AAAAAAAAAGkg/UvenV29sO1w/s1600/republica-unitaria-1.jpg>

Tal classificação é feita levando-se em consideração o modo de exercício do poder no território do Estado. Ou seja, o elemento que caracteriza a forma de Estado é a existência ou não de poderes regionais com capacidade de auto-organização política, administrativa e financeira (Estados autônomos).

# 8.1 O Estado Unitário

Estado Unitário é caracterizado pela unidade de poder político, ou seja, existe uma só fonte normativa para todo o território do Estado, inexistindo a descentralização política.

Isto significa dizer que o Estado Unitário tem apenas um Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, daí a ideia de uma única ordem jurídica central. Os três poderes são todos centrais, inexistindo seus congêneres em âmbito regional ou local, caracterizando assim a centralização política.

No entanto, isso não quer dizer que o Estado Unitário não possa sofrer uma descentralização administrativa, gerando, pois, relativa autonomia local para municípios, províncias, departamentos, circunscrições, comunas ou condados. Tais subdivisões, decorrentes da descentralização administrativa, têm autoridade legislativa para elaborar leis peculiares a essas regiões, mas, não têm autonomia política. São pequenas Câmaras eleitas para tratar das suas peculiaridades.

Portanto, no Estado Unitário, a ideia de centralização política não admite a coexistência de ordens jurídicas (central, regional e local); há apenas uma Constituição e uma única ordem jurídica, sendo certo afirmar que apenas o poder central é expresso, isto é, participa da elaboração da vontade nacional.

Todos os países latino-americanos, à exceção do Brasil, da Argentina, do México e da Venezuela, são Estados Unitários. Na Europa, podemos citar como exemplo de Estados Unitários: França, Espanha, Itália e Portugal. O quadro abaixo mostra as diferenças entre as duas formas de Estado.

## Comparação entre Estado federal e Estado unitário

ESTADO FEDERAL	ESTADO UNITÁRIO
1. É politicamente descentralizado. 2. Há manifestação do poder constituinte derivado decorrente (Constituições Estaduais). 3. A vontade regional é considerada pelo Poder Central.	1. É politicamente centralizado. 2. Há apenas uma Constituição e uma única ordem jurídica. 3. Apenas o Poder Central é expresso.

Tabela 8.1



## 8.2 O Estado Federal

O federalismo é um instituto jurídico de origem estadunidense. Com efeito, o conceito de federação nasce com a formação dos Estados Unidos da América, no exato momento em que as Treze ex-Colônias britânicas abrem mão de sua soberania em prol da formação de um único Estado Federal.

Foi a declaração de independência da Virginia, em 1776, redigida e assinada por uma comissão de cinco membros comandada por Thomas Jefferson, que transformou as Treze Colônias em Estados livres do jugo britânico, imprimindo-lhes o caráter jurídico de Estados soberanos e atribuindo-lhes a capacidade de formular sua própria legislação e organização político-administrativa.

No entanto, é importante compreender que ainda não se pode falar em um único Estado Federal, pois as Treze ex-Colônias formavam uma Confederação, e não uma Federação.

Nesse sentido, ensina Sahid Maluf que o governo resultante dessa união confederal, instável e precário como era, não solucionava os problemas internos, notadamente os de ordem econômica e militar. As legislações conflitantes, as desconfianças mútuas, as rivalidades regionais ocasionavam o enfraquecimento dos ideais nacionalistas e dificultavam sobremaneira o êxito da guerra de libertação. É por isso que, na Convenção de Filadélfia, os convencionais norte-americanos, sob a presidência de George Washington, resolveram transformar a Confederação em uma forma de união mais íntima e definitiva, qual seja, a Federação.

De tudo se vê, portanto, que o conceito de federalismo surgiu a partir da Convenção da Filadélfia de 1787, ocasião em que efetivamente se criou uma nova concepção de organização do poder político no espaço, **um novo modelo de forma de Estado: a federação, na qual os Estados membros não são mais soberanos, mas apenas autônomos com plena capacidade de auto-organização político-administrativa, porém sem o direito de secessão, isto é, sem o direito de separar-se da União.**

Vale ressaltar que, nos Estados Unidos, o conceito de federalismo nasce juntamente com o conceito de presidencialismo em contraposição ao parlamentarismo, sistema de governo até então dominante na Europa.

Se, por um lado, o berço do parlamentarismo, é a Inglaterra, por outro a união das Treze ex-Colônias inglesas a partir da Convenção de Filadélfia de 1787 é a origem de uma nova forma de Estado, a federação, e de um novo sistema de governo, o presidencialismo.



Figura 8.2 – <http://pt.static.z-dn.net/files/d47/f1949d6bc2b17725fed25f38b9d83905.png>

No Brasil, a Constituição de 1988 introduziu mudanças significativas na Federação brasileira atinentes à descentralização do poder político e financeiro para as esferas subnacionais.

Um dos principais objetivos da Assembleia Nacional Constituinte foi reestruturar o sistema federal pátrio, tentando imprimir-lhe maior descentralização e equilíbrio entre seus componentes e transformando a forma federativa em cláusula pétrea, ou seja, o princípio federativo é indissolúvel e não pode ser retirado do corpo Constitucional de 1988 nem mesmo por Emenda. Em outras palavras, isso significa dizer que o Estado brasileiro jamais deixará de ser uma federação, a não ser que surja uma nova Constituição e, portanto, um novo Estado, obra de um novo poder constituinte originário.

### 8.2.1 A distinção entre federação e confederação

Como acabamos de constatar, no Brasil o princípio federativo é uma cláusula pétrea, isto é, faz parte das cláusulas de eternidade, perfazendo o núcleo constitucional intangível do Estado brasileiro. O pacto federativo é indissolúvel, a não ser que haja uma revolução ou um golpe de estado com criação de um novo poder constituinte originário, soberano, ilimitado, incondicionado e inaugural.

Eis aqui uma das principais diferenças em relação à Confederação, qual seja, o pacto confederal é dissolúvel, pois a Confederação é a União de Estados Soberanos, enquanto que o pacto federal é indissolúvel, uma vez que a Federação é a União de Estados Autônomos.

Com efeito, a simples análise literal do artigo 2º do Tratado de Confederação dos Estados Unidos da América já mostrava que o pacto confederal seria dissolúvel pela manutenção da soberania dos Estados componentes da União. Rezava o referido artigo: "Cada Estado reterá sua soberania, liberdade e independência, e cada poder, jurisdição e direitos, que não sejam delegados expressamente por esta confederação para os Estados Unidos, reunidos em Congresso".

Observe, com atenção, que o instrumento jurídico da aliança confederal é um tratado internacional, denunciável a qualquer momento pelo Estado signatário, que preserva sua soberania, liberdade e independência, podendo, portanto, desligar-se da confederação, mediante simples denúncia do tratado.

Nesse sentido, é importante destacar as diferenças entre a Federação, a Confederação e o Estado Unitário, usando como ponto principal de análise os conceitos de autonomia (plena capacidade de auto-organização político-administrativa dos entes federativos) e o conceito de soberania (capacidade de atuar soberanamente como pessoa jurídica de direito público internacional).

A soberania é una e indivisível e pertence à República Federativa do Brasil, que é representada no plano internacional pela União (conforme reza a Constituição Federal). Já no plano interno, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios são todos autônomos, sem nenhuma hierarquia de uns sobre outros. O Distrito Federal é um ente híbrido, isto é, nos termos do artigo 32, § 1º da Constituição de 1988, tem competências dos Estados e dos Municípios.

Na Federação, o vínculo que une os entes federativos é a Constituição, enquanto na Confederação o vínculo que une os Estados confederados é um Tratado, que pode ser denunciado a qualquer tempo (União de Estados Soberanos).

Em suma, é importante compreender que a Federação se caracteriza pela unidade de soberania e pluralidade de autonomias (Estados membros são autônomos, porém não são soberanos), enquanto que a Confederação de Estados se caracteriza pela multiplicidade de soberanias.

A tabela abaixo sintetiza tais diferenças.

**Comparação entre estado federal e confederação**

FEDERAÇÃO	CONFEDERAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"><li>1. O vínculo jurídico que une seus membros é a Constituição.</li><li>2. Os Estados são autônomos.</li><li>3. O pacto federativo é indissolúvel.</li><li>4. Não há direito de secessão.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>1. O vínculo jurídico que une seus membros é um tratado internacional.</li><li>2. Os Estados são soberanos.</li><li>3. O pacto confederal é dissolúvel.</li><li>4. Há direito de secessão.</li></ul>

Tabela 8.2

8.2.2 Distinção entre as versões brasileira e americana do federalismo

A origem da formação do federalismo norte-americano é dita centrípeta, pois representa a passagem de um Estado Composto Confederal para um Estado Simples Federal, enquanto que o pacto federativo brasileiro é centrífugo, pois se dá a partir da passagem de um Estado Simples Unitário para um Estado Simples Federal.

Explica-se melhor: nos Estados Unidos, a formação do pacto federativo seguiu uma **força centrípeta**, isto é, uma força que vem de fora para o centro (ver figura abaixo). Ou seja, na condição anterior, as 13 ex-colônias eram verdadeiramente Estados soberanos e que, por força de uma necessária união, abrem

mão dessa soberania para formarem um único Estado nacional. Isto explica até hoje o altíssimo grau de autonomia financeira, legislativa e fiscal dos Estados-membros em relação à União nos Estados Unidos da América.

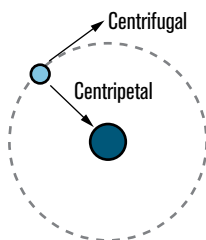


Figura 8.3 – [http://c2.quickcachr.fotos.sapo.pt/i/Bf5066acf/12350888\\_IU8Wf.gif](http://c2.quickcachr.fotos.sapo.pt/i/Bf5066acf/12350888_IU8Wf.gif)

Diferente é a formação histórica do federalismo brasileiro que é centrífuga, isto é, pautada em uma força centrífuga que se desloca do centro para fora. No Brasil, o eixo da distribuição do poder político no espaço partiu do centro para a periferia, de dentro para fora, vale dizer da completa concentração de poderes em um único ente (Estado Simples Unitário) para a descentralização do poder através das unidades federativas recém-criadas (Estado Simples Federal).

Na verdade, é melancólico constatar mais uma vez a introdução de pensamento científico estrangeiro feito acriticamente no Brasil, sem considerar as características próprias reinantes no País. Copiando o modelo centrípeta estadunidense, antes mesmo de nossa primeira Constituição republicana, o artigo inaugural do Decreto nº 1 de 1889 já estabelecia oficialmente que o Brasil seria uma República Federativa, cujas Províncias reunidas pelo laço da federação formariam os Estados Unidos do Brasil (Art. 2º do Decreto *ut supra*).

De observar-se, portanto, que, ao contrário do que ocorreu nos EUA, o Estado federal brasileiro foi criado a partir de um Estado Unitário (forma de Estado do Império), que se desmembrou (federalismo por segregação), totalmente diferente do paradigma norte-americano que foi concebido a partir de uma Confederação que se dissolveu para formar um único Estado Federal (federalismo por agregação).

**Rui Barbosa** foi o grande idealizador do federalismo brasileiro, totalmente inspirado no modelo norte-americano. A federação americana resultou de

um processo de agregação de Estados anteriormente já soberanos que, por razões comuns de segurança e economia, concordaram em ceder o mínimo de suas competências legislativas e fiscais em prol de um Poder central comum, embora conservando conscientemente um alto grau de autonomia.

**Rui Barbosa** (1849-1923) foi diplomata, político de relevo e brilhante jurista brasileiro. Foi membro fundador da Academia Brasileira de Letras e seu presidente entre 1908 e 1919. Representou o Brasil na Conferência de Haia, foi reconhecido como “O Águia de Haia”. Influenciou de forma contundente na estrutura política delineada pela Constituição de 1891, advogando por uma República Federativa presidencialista, nos moldes utilizados pelos Estados Unidos da América.

Isso explica porque cada um dos Estados norte-americanos tem seu próprio Código Penal (inclusive estabelecendo ou não a pena de morte), diferentemente do Brasil, onde compete privativamente à União legislar sobre o direito penal.

Nesse sentido, Dalmo Dallari mostra que foi preciso conciliar a necessidade de um governo central com a intransigência dos Estados que não abriam mão de sua autonomia política. Aliás, é importante que não se perca de vista que, no caso dos Estados Unidos, a federação resultou de uma união de Estados anteriormente soberanos, o que é muito importante para explicar vários aspectos do mecanismo do sistema.

Em suma, totalmente diferente do paradigma estadunidense, o modelo centrífugo brasileiro resultou de uma desagregação, de uma dissolução de um Estado Unitário, no qual as antigas Províncias (sem nenhuma autonomia em relação ao poder central) foram transformadas, literalmente da noite para o dia, em Estados-membros dotados de igual capacidade jurídica em relação ao poder central.

Faltou ao federalismo brasileiro, aquele elemento essencial do federalismo norte-americano, qual seja, a existência prévia de verdadeiros Estados soberanos.



# 9

## **Formas de Governo**



O próximo passo é analisar as Formas de Governo, que se classificam em:

- a) Monarquia
- b) República

Tal divisão é feita levando-se em conta o modo pelo qual se dá a instituição do poder na sociedade. Porém, para melhor compreensão do tema, antes de apresentarmos algumas características que definem cada uma das espécies, passamos a discorrer de forma sintética sobre o desenvolvimento da temática no decorrer da história, passando por dois grandes filósofos: Aristóteles e Maquiavel.

## 9.1 Aristóteles e Maquiavel na base das formulações

Esta segmentação temática visa apresentar o desenvolvimento histórico das formas de governo a partir da classificação antiga de Aristóteles, chegando-se à classificação moderna de Maquiavel.

Em seus primórdios, as formas de governo eram as diferentes organizações institucionais do Estado. Atualmente, há uma nítida diferenciação entre as formas de governo (Monarquia e República) e os sistemas ou regimes de governo (Democracia e Autocracia).

No entanto, as classificações antigas não faziam tal diferenciação e, portanto, as formas de governo e os regimes políticos eram usados como expressões sinônimas. A Classificação de Aristóteles é a mais antiga e tinha por base o número de governantes e a forma pura ou impura de governar. Tem, assim, dupla dimensão: a base moral (formas puras e impuras de governo) e a base numérica de governantes (de um só, de vários ou de todos).

Assim sendo, combinando-se os dois critérios, temos:

Formas puras (buscam o interesse geral):

1. monarquia – governo de um só;
2. aristocracia – governo de vários;
3. democracia – governo do povo.

Formas impuras (buscam conveniências particulares):

1. tirania – corrupção da monarquia;
2. oligarquia – corrupção da aristocracia;
3. demagogia – corrupção da democracia.

Já Maquiavel, por sua vez, rejeita a distinção entre formas puras e impuras. Para ele, a classificação deve partir da ideia de que os governos se sucedem em ciclos, sendo inútil diferenci-los em bons ou maus. Para ele, o que ocorre são os chamados **ciclos de governo**, detalhados a seguir:

- Estado anárquico – origem da sociedade;
- Monarquia – que era inicialmente eletiva (escolha do mais justo e sensato), posteriormente transforma-se em monarquia hereditária;
- Tirania – degeneração dos herdeiros da monarquia;
- Aristocracia – para combater a tirania, os mais ricos e nobres organizam conspiração e tomam o poder, que por horror ao governo de um só, criam o governo puro de alguns (aristocracia);
- Oligarquia – os descendentes dos governantes aristocratas, por não terem sofrido com a tirania, afastam-se do bem comum e passam a governar para benefício de um grupo, gerando com isso a oligarquia;
- Democracia ou República – o povo não suportando mais os descabros da oligarquia, resolve governar-se a si mesmo.
- Volta da anarquia – a transformação em demagogia faz retornar ao Estado anárquico do início do ciclo.

Ensina Dallari que a única maneira de se evitarem as degenerações seria a conjugação da monarquia, da aristocracia e da democracia em um só governo. Para o autor, o presidencialismo não deixa de ser um sistema misto em que coexistem as três formas aristotélicas puras de governo (monarquia, aristocracia e democracia).

Ou seja, o poder executivo seria a expressão de um governo unipessoal monárquico (governo de um só). Por sua vez, o poder judiciário simbolizaria um corpo aristocrático cuja nota central é o déficit democrático porque não eleito pelo povo (governo de alguns) e, finalmente, o poder legislativo, este, sim, representando o componente democrático do sistema (governo da maioria).

Finalmente, é importante destacar a visão de Maquiavel, em sua mais clássica obra, ***O Príncipe***, de 1532, na qual o ilustre doutrinador afirma que os Estados e soberanias que tiveram e têm autoridade sobre os homens, foram e são ou repúblicas ou principados. Os governos aristocráticos, conhecidos entre alguns povos da Antiguidade, já não eram admitidos na modernidade, consagrando-se a república e a monarquia como as formas de governo possíveis do Estado Moderno. Na realidade, na classificação do tempo presente, a monarquia e a república são as formas de governo.

## 9.2 Características fundantes da República e da Monarquia

O conceito de República: **res** (coisa) pública (de todos) está relacionado com o acesso ao poder, que é realizado por meio de sufrágio (voto) censitário (república aristocrática) ou universal (república democrática), enquanto a permanência é limitada temporalmente por meio de mandato fixo, durante o qual, via de regra, há uma responsabilização do governante.

Na República Presidencialista, o Presidente é Chefe de Estado e de Governo. Exemplo: Brasil, EUA e quase a totalidade dos países latino-americanos.

Na República Parlamentarista, o Presidente é Chefe de Estado e o Chefe de Governo é o Primeiro-Ministro liderando o Gabinete. Exemplo: França, Itália.

São características definidoras da República:

a) **Temporalidade** – mandato com prazo de duração pré-determinado. Para evitar o continuísmo, vedam-se as reeleições sucessivas;

b) **Eletividade** – o chefe de governo é eleito pelo povo, porém não se reconhece a sucessão hereditária; ou seja, sempre haverá a participação do povo no processo eleitoral de escolha;

c) **Responsabilidade** – o chefe de governo é politicamente responsável, ou seja, deve prestar contas de seus atos, diretamente ao povo ou indiretamente a um órgão de representação popular.

Já a Monarquia tem as seguintes características basilares:

a) **Hereditariedade** – Transmissão de direitos em virtude dos laços de sangue.

b) **Vitaliciedade** – é a condição que é atribuída a alguém de forma que o término do direito de ser o monarca somente ocorre com a morte ou com a comprovada ausência de condições de cumprir suas atribuições;

c) **Não representatividade popular** – a condução ao exercício da função de monarca não decorre da escolha popular;

d) **Irresponsabilidade (ausência de prestação de Contas)** – o monarca não tem responsabilidade política e, por isso, não deve explicações ao povo ou a qualquer órgão.

**10**

# **Sistemas de Governo**

Conforme visto anteriormente, os sistemas de governo são:

- a) presidencialismo
- b) parlamentarismo

Tal classificação é feita levando-se em consideração as relações institucionais entre os poderes executivo e legislativo no exercício do poder político do Estado.

Os sistemas de governo indicam o grau de dependência ou independência entre os poderes legislativo e executivo, seja na criação da ordem jurídica como um todo, seja na condução da vida administrativa do Estado, no âmbito maior da formulação de políticas públicas focadas nos objetivos do Estado.

Como visto antes, o sistema presidencialista foi criado pelos Estados Unidos da América, juntamente com a concepção do federalismo. Nasceu em 1787 como reação ao parlamentarismo da monarquia absolutista inglesa, com o objetivo de impor um novo sistema de governo de cunho limitado e voltado para a garantia das liberdades individuais.

Assim, inspirados nas ideias de Montesquieu, os fundadores do Estado norte-americano criaram uma nova forma de governo, originando a figura do Presidente da República, como Chefe de Governo e, também, Chefe de Estado, porém com poder limitado por uma Constituição e por controle legislativo/judiciário.

Portanto, é interessante observar que, além da inovação relativa à forma federativa de Estado, o gênio pragmático do estadista norte-americano criou também um novo sistema de governo, em oposição ao tradicional parlamentarismo das monarquias europeias e calcado na figura do Presidente da República.

Cumpre, agora, examinar, com detalhes, as principais características desses dois grandes sistemas de governo.

## 10.1 Características do parlamentarismo

O sistema parlamentar de governo não é uma construção teórica, surgida a partir de um pensamento político-acadêmico sistematizado. Ao revés, o parlamentarismo é produto de uma longa evolução histórica, cuja origem remonta aos primeiros séculos da monarquia britânica.

Com efeito, o parlamentarismo inglês começou sua trajetória em 1215, com a subordinação de João Sem Terra ao baronato. Em seguida, consolidou-se a Câmara dos Comuns que combinou o poder ascendente da burguesia com a pequena e média nobreza rural. A partir da Revolução Gloriosa de 1688, o sistema inglês atingiu avançado patamar, vez que o parlamento passou a predominar sobre a realza, com nítido primado do poder nacional sobre o rei.

Ainda dentro desse quadro histórico de evolução, vale salientar a consolidação do Primeiro-Ministro como Chefe do Poder Executivo, completamente separado do Rei, Chefe de Estado.

Como se verá em seguida, uma das características essenciais do parlamentarismo é que a Chefia do Estado é exercida por uma pessoa (Rei ou Presidente da República), responsável pela representação externa e pela unidade interna do país, enquanto que a Chefia do Governo é exercida por outra, o Primeiro-Ministro, responsável pela formulação da política interna e pela condução da máquina administrativa do país.

Historicamente falando, a grande maioria dos autores correlaciona o surgimento da figura do Primeiro-Ministro ao episódio da chegada ao poder na Inglaterra da chamada série de “reis impossíveis” da dinastia dos Hanover, soberanos alemães que nem mesmo sabiam falar inglês (Jorge I e Jorge II).

E assim é que os reis alemães necessitavam recorrer a um dos seus ministros para presidir as reuniões do Gabinete, cujas decisões não contavam com a participação da suprema dignidade real, por pura negligência. Diante de tal situação, consolidou-se, cada vez mais, a autonomia do Gabinete em relação ao Soberano que se limitava a subscrever as resoluções que lhe eram levadas pelo primeiro-ministro, daí, surgindo o célebre axioma “o rei reina, mas não governa”.

Em essência, as seguintes características do Parlamentarismo podem ser apontadas:



a) **Organização Dualística do Poder Executivo:** Firme distinção entre Chefe de Estado (Rei ou Presidente) e Chefe de Governo (Primeiro-Ministro). Para o Chefe de Estado ficam reservadas as funções de representação do Estado, enquanto que para o Primeiro-Ministro cabe a Chefia do Gabinete ou Conselho de Ministros (Poder Executivo propriamente dito);

b) **Colegialidade do órgão governamental:** O Poder Executivo é um órgão colegiado composto pelo Primeiro-Ministro e pelos membros do Gabinete. Assim sendo, a política geral do País depende da decisão da maioria dos membros do corpo deliberativo do poder executivo e não da vontade unipessoal do Presidente da República como sói acontecer no presidencialismo;

c) **Voto de desconfiança do Parlamento para o Primeiro-Ministro e seu Gabinete:** O Chefe de Governo e seu Gabinete (Conselho de Ministros) dependem da aprovação do Poder Legislativo (Parlamento) para se manterem no poder. Em outras palavras, a queda do gabinete pode ocorrer a qualquer momento, a partir de um voto de desconfiança do parlamento. Destarte, o exercício da função executiva é muito instável, pois depende da manutenção de maioria parlamentar; tal fato cria a próxima característica do parlamentarismo;

d) **Prazo do mandato do Poder Executivo (Gabinete e Primeiro-Ministro) é indeterminado:** Como acabamos de constatar, os Poderes Executivo e Legislativo se entrelaçam de tal maneira que, ocorrendo eventual descontentamento com as decisões políticas do Poder Executivo, a maioria do Poder Legislativo pode exigir a queda desse Poder Executivo (Gabinete e Primeiro-Ministro) a partir de um voto de desconfiança. Diz-se, portanto, que o Primeiro-Ministro e seu Gabinete (Poder Executivo) têm responsabilidade política, pois, ainda que não cometam qualquer tipo de crime, comum ou político, podem ser destituídos da função executiva do País a partir de um voto de desconfiança ou Moção de Censura. Logo, é correto afirmar que o prazo do mandato do Poder Executivo é indeterminado;

e) **Responsabilidade política solidária entre o Gabinete e o Primeiro-Ministro:** Isto significa dizer que o voto de desconfiança do Parlamento atingirá todo o Gabinete, ou seja, ao receber um voto de desconfiança, o Primeiro-Ministro renunciará com todo o seu Conselho de Ministros;

f) **Sistema típico das Monarquias, porém podendo ser adotado nas Repúblicas:** O Parlamentarismo é adotado nas Monarquias constitucionais, mas cabe lembrar que o número de Repúblicas que têm adotado esta forma

de governo é crescente, sendo que a adoção pelo Brasil é assunto recorrente no meio político pátrio.

g) **Direito de Dissolução do Parlamento e a responsabilidade política do Parlamento perante o povo:** O Poder Legislativo também pode ser destituído a partir da realização de novas eleições gerais. Observe, com atenção, que tal mecanismo é o contraponto do voto de desconfiança. Com efeito, na hipótese de queda do Poder Executivo por voto de desconfiança apresentado pelo Parlamento, o chefe de Estado ou até mesmo o próprio Primeiro-Ministro (mediante representação) têm a faculdade de convocar novas eleições gerais. A decisão final ficará nas mãos do povo, corpo eleitoral que, em última instância, pode optar pela dissolução do parlamento. A questão sobre o direito de dissolução do Parlamento será examinada com maiores detalhes logo em seguida, na medida em que projeta a essência democrática do sistema parlamentarista.

#### **A relação entre Voto de Desconfiança e Direito de Dissolução do Parlamento**

Pode parecer à primeira vista que o sistema parlamentarista estabelece a subordinação do Executivo em relação ao Legislativo a partir do voto de desconfiança. Entretanto, isso não é verdade. Nesse sentido, Sahid Maluf destaca que o princípio que rege o sistema parlamentarista é o do equilíbrio. A subordinação é desequilíbrio e, como tal, cria um simulacro de parlamentarismo. É o caso da França: o parlamento não podia ser dissolvido sem o seu próprio consentimento; conseqüentemente, tornou-se onipotente e passou a derrubar gabinetes com alarmante frequência.

Com efeito, como acabamos de constatar, o Direito de Dissolução do Parlamento é o contraponto da responsabilidade política do Poder Executivo perante o Parlamento. Tal direito é o instrumento jurídico de atuação do Poder Executivo em relação à onipotência do Poder Legislativo, isto é, evita a imposição da vontade unilateral das maiorias parlamentares. Eis aqui a essência democrática do sistema parlamentarista de governo.

O Direito de Dissolução é elemento-chave dentro do sistema parlamentar de governo, na medida em que faculta ao Poder Executivo extinguir antes do prazo normal o mandato dos membros do Parlamento. Em caso de conflito de poderes, a solução será dada mediante consulta ao voto popular.

A partir do ato de convocação de novas eleições, surge a possibilidade de se aferir a verdadeira vontade do povo, com resultados danosos ao perdedor. De se notar, por conseguinte, que a simples perspectiva de perda antecipada do mandato parlamentar contribui para a busca do equilíbrio e da cooperação entre os dois poderes.

A figura abaixo sintetiza as relações entre o voto de desconfiança e o direito de dissolução do parlamento, destacando a essência democrática do parlamentarismo.

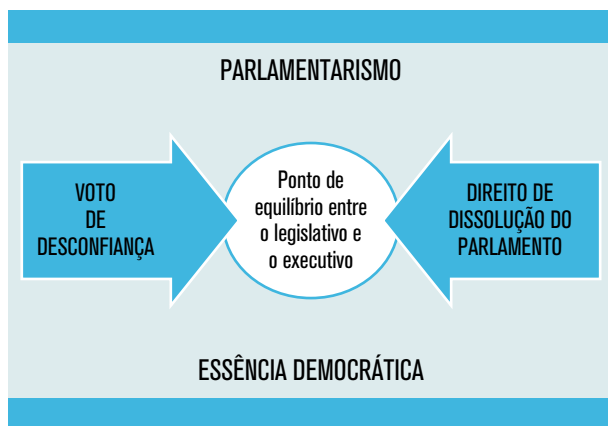


Figura 10.1

O instituto jurídico da dissolução do parlamento é mecanismo democrático inerente ao sistema parlamentar de governo. Waldeck-Rousseau, político francês, citado por Paulo Bonavides, já em 1896 afirmava que a faculdade de dissolução, inscrita na Constituição, não é para o sufrágio universal uma ameaça, mas sim uma salvaguarda. É o contrapeso essencial aos excessos do parlamentarismo, e é graças à dissolução que se afirma o caráter democrático de nossas instituições.

Em síntese, no parlamentarismo, as relações entre os Poderes Legislativo e Executivo se estabelecem em nível mais flexível, vez que não há uma separação rígida dos poderes tal qual a observada no presidencialismo (Poder Executivo é unipessoal).

No sistema parlamentar de governo, o Poder Executivo é um órgão colegiado liderado pelo Primeiro-Ministro que tem responsabilidade ministerial perante o Parlamento (princípio da responsabilidade do governo perante o parlamento).

Importante citar que o Primeiro-Ministro não possui tempo de mandato definido expressamente pela Constituição, pois sua duração depende do apoio da maioria parlamentar, o que significa dizer por outras palavras que a harmonia entre os Poderes Executivo e Legislativo vem mais da interdependência do que da independência entre os mesmos.

Por outro lado, o parlamentarismo também garante a dissolução do parlamento mediante a convocação de novas eleições gerais, cabendo aos eleitores em geral, de forma democrática, decidir quem tem razão: o Poder Legislativo (Parlamento) ou o Poder Executivo (Gabinete liderado pelo Primeiro-Ministro), o que demonstra a essência democrática do sistema parlamentarista de governo.

## 10.2 Características do presidencialismo

Se por um lado, o berço do parlamentarismo é a Inglaterra, por outro, o presidencialismo nasce a partir da formação dos Estados Unidos pela união das treze ex-colônias inglesas. Nesse sentido, Augusto Zimmermann salienta que foi da Convenção de Filadélfia que emergiu a Constituição dos Estados Unidos de 1787, fortalecedora dos laços existentes entre as antigas treze colônias inglesas da América do Norte. **Com ela, se dá o fortalecimento da União, por meio do pacto federativo, criador de uma nova forma de Estado, a Federação, e um novo sistema de governo, o Presidencialismo.**



Figura 10.2 – [http://narrowgatejournal.files.wordpress.com/2009/11/constitution\\_preamble\\_people\\_html.jpg](http://narrowgatejournal.files.wordpress.com/2009/11/constitution_preamble_people_html.jpg)

Por um lado, o presidencialismo criado pelo estadista norte-americano objetivou valorizar o princípio da separação de poderes; no entanto, por outro lado, por mais paradoxal que possa parecer, é correto também afirmar que a Constituição dos EUA concebeu um sistema de governo que manteve intacto o poder unipessoal do Presidente da República.

Paulo Bonavides afirma que o cargo de Presidente dos EUA é o mais poderoso sobre a face da terra, com milhares de empregos federais para os apaniguados da legenda vitoriosa que toma a chefia da administração federal. O poder presidencial nos Estados Unidos enfeixa tantos poderes que um monarca absoluto, do tipo de Luís XIV, se redivivo, trocaria sem titubear seu manto real pela faixa presidencial de qualquer presidente dos Estados Unidos.

### **São características essenciais do presidencialismo:**

a) **O Presidente da República** é, a um só tempo, **Chefe de Estado** (função de representação e vínculo moral do Estado) e **Chefe de Governo** (direção do poder executivo);

b) **O Poder Executivo é unipessoal**, isto é, monocrático, cabe, exclusivamente, ao Presidente da República exercer a chefia do Poder Executivo (***magistratura executiva una***). Nessa tarefa, o Presidente é auxiliado pelos Ministros de Estado, cujos cargos são de confiança e, por isso mesmo, cargos de livre nomeação e exoneração, demissíveis a qualquer momento por livre arbítrio do Presidente (cargos ***ad nutum***). Observe, ainda, que, no Brasil, até mesmo o cargo de Vice-Presidente não tem grande dimensão executiva, uma vez que sua função constitucional é a de substituir o Presidente, no caso de impedimento, e a de suceder-lhe, no de vacância. No caso brasileiro, nos termos do artigo 80 da CF 88, em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal;

c) **O poder presidencial deriva da própria nação**, ou seja, o Presidente da República é escolhido pelo povo, em eleição direta (caso do Brasil) ou quase direta (caso dos Estados Unidos). Com efeito, a Constituição norte-americana estabelece que a eleição presidencial será feita a partir de um colégio eleitoral, cujos votos em cada Estado da Federação caberão ao partido político que obtiver a maioria dos votos populares. Em consequência, é plenamente possível

acontecer a eleição de um Presidente que obtenha a maioria no colégio eleitoral, mas que ao mesmo tempo não tenha a maioria dos votos populares. Isso acontece porque cada Estado possui um determinado número de votos no colégio eleitoral em função do número de seus representantes na Câmara e no Senado. Assim é que o Presidente George W. Bush foi eleito, no ano 2000, por maioria dos votos do colégio eleitoral, sem ter a maioria dos votos populares;

d) **O mandato presidencial tem prazo determinado**, ou seja, uma vez eleito pelo povo, o Presidente da República não pode ser destituído pelo Congresso Nacional a partir de voto de desconfiança ou moção de censura. Trata-se da já debatida ***irresponsabilidade política do Presidente da República***. Constitucionalmente, o mandato presidencial é de **quatro anos**, sendo, porém, facultado aos chefes do poder executivo dos entes federativos (Presidente da República, Governadores de Estado/ Distrito Federal e Prefeitos) a possibilidade de reeleição para um único período subsequente. Contudo, para concorrerem a outros cargos, tais autoridades devem

Há Projeto de Emenda Constitucional que altera o mandato presidencial para cinco anos, sem direito à reeleição. Já aprovado na Câmara dos Deputados e ainda não votado no Senado até a presente data -26-06-2015.

***renunciar*** aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito. Ainda dentro do princípio da irrevogabilidade do mandato eletivo, é importante salientar que, no sistema constitucional brasileiro, não existe o chamado ***RECALL***, instituto jurídico que dá ao eleitorado a possibilidade de revogar o mandato dos seus representantes (qualquer um dos três poderes) antes da expiração do prazo legal. O ***RECALL*** é importante instrumento jurídico de democracia direta ou participativa. Com ele, consagra-se o direito de revogação de representante político, o que possibilita a correção de rumo em caso de erro de escolha no período das eleições;

e) **O poder de veto do Presidente da República e sua participação efetiva no processo de elaboração das leis**. No presidencialismo, o chefe do poder executivo tem o direito de veto a um projeto de lei aprovado pela Casa revisora (Senado Federal ou Câmara dos Deputados). Além do direito de veto, o chefe do poder executivo é investido ainda de importantes ***funções legislativas***, tais como: direito de apresentar projeto de lei (complementar ou ordinária), direito de apresentar projeto de Emenda à Constituição, iniciativa privativa para determinadas leis (matérias de ordem administrativa, econômico-financeira e militar), direito de emitir medidas provisórias com força de lei em caso de

**relevância e urgência** e direito de editar leis delegadas após autorização dada pelo Congresso Nacional;

f) **Sistema típico das repúblicas.** Embora existam repúblicas parlamentares, por todo o exposto, não existem monarquias presidencialistas.

g) **A separação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário é rígida, porém, harmônica.** Dentro da fisionomia do presidencialismo contemporâneo, tal rigidez é mitigada pelos mecanismos de freios e contrapesos que limitam os poderes uns aos outros. José Afonso da Silva salienta que hoje o princípio da separação de poderes não configura mais aquela rigidez de outrora. A ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação de poderes e novas formas de relacionamento entre os órgãos legislativo e executivo e destes com o judiciário, tanto que atualmente se prefere falar colaboração de poderes, que é a característica do parlamentarismo, em que o governo depende da confiança do Parlamento (Câmara dos Deputados), enquanto, no presidencialismo, desenvolveram-se as técnicas da **independência orgânica e harmonia dos poderes**.

# 11

## **Regimes de Governo**



Regime político, no âmbito de nossos estudos da ciência política, é o nome genérico do estudo da estrutura e das instituições utilizadas pelo Estado a fim de determinar a forma como o poder político será exercido, enfocando mais precisamente os contornos que se dão na relação entre aqueles que exercem o poder e os demais membros do grupo social. Nessa linha, analisaremos mais especificamente os regimes democrático, autoritário e totalitário.

## 11.1 O Regime democrático

Talvez um dos pontos altos de nossa cultura tenha sido aquele que permitiu desenvolver uma forma de organização política na qual o poder pudesse ser exercido com a participação popular. Mesmo que em muitos casos tenhamos de usar certa liberdade para denominarmos algumas organizações estatais como democráticas, a verdade é que o que estamos chamando de regime democrático vem sendo desenvolvido e discutido no decorrer do tempo histórico há 2.500 anos. Como é amplamente difundido, a expressão “democracia” encontra sua origem nas palavras gregas ***demos*** (povo) e ***kratos*** (poder), significando, em sua aceção mais genérica, “governo do povo”.



Figura 11.1

Em uma breve e despretensiosa abordagem histórica do fenômeno, podemos apontar a sua gênese tanto na Grécia como em Roma, mais ou menos em um mesmo período histórico (aproximadamente no século VI a.C). Embora a democracia grega, fundamentalmente a de Atenas (Séc. VI e IV a.C), seja a mais decantada pela revolução que suas ideias até hoje ainda semeiam, não podemos desconsiderar o fenômeno político estabelecido pela chamada República (expressão proveniente de ***res publica*** ou coisa pública), na Roma Antiga. Ali, entre os séculos VI e I a.C, mesmo que de forma menos incisiva do que os atenienses, a plebe romana foi, entre altos e baixos, conquistando direitos de participação na vida pública até ruir definitivamente com a **ditadura de Júlio César**.

**Ditadura de Júlio César:** Durou de outubro de 49 a.C. a março de 44 a.C. Júlio César teve um papel fundamental na passagem da República para o Império Romano. As reformas propostas por César desagradaram à aristocracia, pois afetou aos seus interesses econômicos e políticos. Assim, a aristocracia começou a conspirar contra César, que acabou sendo assassinado no Senado de Roma em 44 a.C. Este fato foi eternizado pela peça *Júlio César*, de Shakespeare.

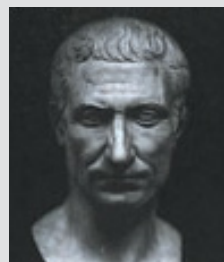


Figura 11.2

Cuidado, porém! Embora tenhamos afirmado que a democracia em Atenas e a república em Roma tenham representado organizações políticas com participação popular, a verdade é que nos dias de hoje possuem conceitos diversos. Como vimos, a “república” é uma forma de governo que se opõe à monarquia e a democracia é um tipo de regime de governo, que conceituaremos logo abaixo, que se opõe às formas autocráticas. De todo modo, aproximando as duas acepções, **James Madison**, um dos grandes estudiosos das ciências políticas no século XVIII e que influenciou de forma elevada na produção da **Constituição americana de 1787**, distinguia os dois conceitos da seguinte forma: uma democracia pura seria quando em sociedades pequenas, os cidadãos se reuniram e administrariam o governo pessoalmente, enquanto na república se governaria por um sistema de representação.

**James Madison (1751-1836):** Foi o 4º Presidente dos Estados Unidos, sendo sucessor de Thomas Jefferson. Importante figura na história dos estudos políticos, sendo escritor da obra *O Federalista* ao lado de John Jay e Alexander Hamilton. Em 1789, foi o responsável pela criação das dez primeiras emendas à Constituição Americana conhecidas por *Bill of Rights*.



Figura 11.3

**Constituição Americana de 1787:** A primeira e única Constituição Americana foi formada por uma série restrita de artigos. Em mais de 220 anos de existência, a Constituição dos Estados Unidos sofreu apenas 27 emendas.

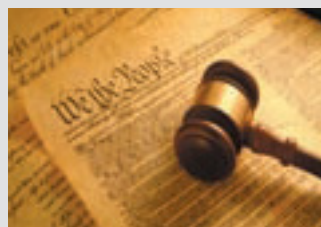


Figura 11.4

Importante ressaltar que o processo histórico de construção da democracia não ocorreu de forma contínua. Pelo contrário, o que se observa é que a experiência com governos de caráter popular foram escasseando de forma quase absoluta, podendo ser citadas, como exceção a esta regra, algumas experiências dignas de crédito em cidades-estado do norte da Itália, relativamente pequenas, por volta de 1.100 d. C. Estas, todavia, sucumbiram no decorrer do século XIV, diante das dificuldades econômicas, guerras, corrupção e passam a ser dominadas por governantes autoritários.

A efetiva ascensão das ideias e práticas políticas relacionadas à participação popular nas decisões políticas dos Estados somente se reergueu no decorrer do século XVIII, conformando aquilo que denominamos a democracia representativa. Desde então, vem esta constituindo importante alicerce teórico para a formação de elementos de convicção nas instituições democráticas contemporâneas, como teremos a oportunidade de observar.

### 11.1.1 A democracia dos Antigos e a Democracia dos Modernos

Como podemos ver, temos então duas configurações fundamentais de democracia: a dos antigos e a dos modernos. Esta categorização foi utilizada por um filósofo suíço chamado **Benjamin Constant**, em 1819, para apontar os modelos básicos de organização do modelo político democrático. Embora em ambas o princípio da legitimidade seja o mesmo, ou seja, a legitimidade do poder está fundada no povo, elas possuem diferenças estruturais fundamentais.

**Henri-Benjamin Constant de Rebeque (1767 - 1830):** foi um político, escritor e pensador suíço que ficou famoso no Brasil não apenas por escrever sobre a liberdade, na obra *Sobre a liberdade dos antigos comparada com a dos modernos*, em 1819, mas também porque é sua a influência para a criação do chamado Poder Moderador da Constituição de 1824.



Figura 11.5

A denominada “democracia dos antigos” refere-se a um modelo que busca sua inspiração na Grécia Antiga, mais precisamente na já citada democracia ateniense. Nesta, o exercício democrático é “direto”, ou seja, é praticado pessoalmente por aqueles que são reconhecidos como cidadãos, com **participação direta** dos mesmos. Como consequência natural, o primeiro limite deste tipo

de democracia é que, inevitavelmente, para que se torne viável sua implantação, o número de cidadãos deve ser reduzido.

Para fins de exemplificação, Atenas era uma cidade com aproximadamente 400.000 habitantes, sendo que participavam das assembleias entre 2.000 e 3.000 cidadãos (raramente, participando das assembleias, havia um número de participantes superior a este), dos aproximadamente 30.000 que possuíam este status. Aparte esta situação, ainda existiam órgãos que possuíam atribuições deliberativas em determinados temas, sem que fosse necessário consultar a assembleia popular. Mesmo assim, sabe-se, os limites para o debate eram rígidos e, por isso, apenas aqueles (poucos) que dominavam técnicas retóricas conseguiam manifestar-se adequadamente para expor o maior número de argumentos no menor tempo em praça pública (a *agora*).

Como já analisamos quando tratamos dos contratualistas, também este tipo de democracia seria apoiado por Rousseau. Conforme vimos, a partir do que alguns denominam por “democracia radical”, afirmaria ele que apenas a democracia direta estaria apta a aferir a “vontade geral”. Por esta razão, na visão rousseauniana não é admitida a representação da vontade de um cidadão para o outro. A vontade só será reconhecida por geral se tiver a participação de todos os cidadãos de um Estado, por ocasião da produção da lei como expressão da soberania popular.

Por outro lado, e em direção oposta a esta formulada por Rousseau, temos a denominada “democracia dos modernos”, que se fundamenta em sistema de controle e limitação, com base na **transmissão representativa do poder** do povo a seus representantes, que passam a exercer mandatos políticos. Ou seja, elegem-se representantes e as manifestações destes representam a vontade da cidadania. A democracia que hoje praticamos, então, é uma democracia de cunho liberal (que tem por característica uma atuação fraca do Estado no círculo da esfera privada) e é representativa no senso de se constituir com a necessidade de atuação de representante da cidadania que, munido de mandato, atua em nome da soberania popular e por sua autoridade.

Portanto, como se vê, nossa vontade política é conformada por mediações. Este tipo de configuração democrática (por representação) permite grandes debates sobre os temas, e para alguns consagrados autores possui a vantagem de

possibilitar que as propostas vencedoras, para que atinjam tal status, tenha que estabelecer algumas concessões a argumentos capitaneados por grupos perdedores. É que o direito ao dissenso, ou seja, o direito de se opor ao pensamento majoritário na sociedade é uma prerrogativa das minorias e um pressuposto do regime democrático. Ora, sendo a política por muitos definida como uma **arte de negociação** a fim de compatibilizar interesses, é a partir deste dissenso (próprio das sociedades plurais) que se busca o consenso.

Portanto, enquanto na democracia dos antigos há uma clara subdivisão entre vencedores e vencidos, na democracia dos modernos, as deliberações exprimem o quadro de luta e negociação política entre os diversos grupos, de forma ser comum que o teor das propostas vencedoras exteriorize concessões às propostas advindas de grupos vencidos.

Na verdade, a complexidade das sociedades modernas exige que os dois modelos estejam à disposição das organizações políticas. Se partirmos do pressuposto de que vivemos em um país de dimensões continentais, não faz sentido pensar que o exercício de uma cidadania exclusivamente pensada nos moldes da democracia dos antigos pode dar conta das enormes complexidades que envolvem a administração de um país como o Brasil. Porém, embora haja a predominância do sistema de representação, quase todos os países adotam um sistema misto em que, por vezes, o cidadão é convocado a expressar, pessoalmente, sua opinião sobre determinados temas. No Brasil, são exemplos de manifestações deste tipo: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular para elaboração de leis.

A democracia nos dias de hoje pode ser pensada também dentro dos quadros organizacionais ou institucionais não estatais, permeando assim discussões em torno do compartilhamento da autoridade parental, participação dos pais na vida escolar, expressão dos trabalhadores no âmbito das empresas etc. Assim, embora estejamos cientes de que, no fim do século XX, a expressão democracia tenha ampliado seu horizonte de análise, e que seu estudo, em determinados momentos, possa abarcar também estas perspectivas, esclarecemos que nossos estudos têm por foco a democracia como fenômeno político público, dentro da estrutura estatal.

## 11.2 A democracia: em busca de critérios definidores

Definir de forma cabal o que é uma democracia é uma tarefa árdua, pois países ditos democráticos utilizam fórmulas bastante diferenciadas para definirem suas concepções democráticas. Há definições clássicas como aquela formulada pelo **Presidente Abraham Lincoln** “Democracia é o poder do povo, pelo povo e para o povo”, de grande valor retórico, mas de pouco valor operacional. Outros mais adiante, sem formular uma definição no seu sentido literal, buscam apontar requisitos mínimos para a classificação de um regime democrático: soberania popular, igualdade política, consulta popular e regra da maioria (Austin **Ranney**, Willmoore Kendall). Há, ainda, aqueles que a definem como um sistema em que o poder se encontrar distribuído, limitado, controlado e ser exercido rotativamente (Geovani Sartori).

**Presidente Abraham Lincoln (1809-1865):** Foi o 16º Presidente Americano e seu governo foi marcado pela abolição da escravidão e pela Guerra Civil Americana. Após sua eleição, onze estados sulistas separaram-se da União. Era o início da Guerra Civil, em que o Norte almejava que os Estados Unidos continuassem a ser um único Estado, e o Sul, com pretensões separatistas, pretendia que se formassem dois Estados independentes. O sonho de Lincoln em manter um país unificado foi finalmente assegurado após o término da citada Guerra.



Figura 11.6

Como se vê, são muitas as visões sobre o tema, sendo que nenhum estudioso sério definiria democracia única e simplesmente como “regra da maioria”, como por vezes o senso comum exterioriza. A complexidade das sociedades contemporâneas acaba por exigir que sistemas políticos democráticos, para que assim possam ser considerados, apresentem regras e princípios que determinem um ambiente próprio para aferição da vontade dos cidadãos, respeitados, obrigatoriamente, dois valores pilares: a liberdade e a igualdade.

Segundo **Robert Dahl**, em sua clássica obra “Sobre a Democracia”, é necessário que, para definição do fenômeno democrático, partamos de um pressuposto elementar: para externar livremente suas posições, todos os membros

deverão ser considerados politicamente iguais. Assim, todos deverão ser tratados como se estivessem igualmente qualificados para participar do processo de tomada de decisões sobre as políticas a serem seguidas pelo grupo. Para que consigamos viabilizar este princípio central, é necessário, porém, que estabeleçamos alguns critérios que garantam a todos os membros igual tratamento nos processos de deliberação política. Nesta linha, auxiliados pelos ensinamentos de Robert Dahl, é possível estabelecer cinco critérios:

**Robert Dahl: (1915-2014):** Foi um cientista político norte-americano. A democracia é o tema central de suas preocupações, intervenções e opiniões. Dahl argumentou que as democracias contemporâneas são menos caracterizadas por uma imediata participação popular, e mais pelo controle que grupos exercem sobre líderes políticos e centros de decisão.



Figura 11.7

- a) **Participação efetiva** – antes que seja adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre o tema;
- b) **Igualdade de voto** – no processo de deliberação sobre a política a ser adotada, todos os membros devem ter direito a voto e este deve possuir o mesmo valor do que o dos demais membros;
- c) **Entendimento esclarecido** – dentro de limites razoáveis, cada um dos membros deve possuir igual oportunidade de aprender sobre as políticas alternativas e suas possíveis e prováveis consequências;
- d) **Controle do programa de planejamento** – os membros devem ter a oportunidade para decidir como e quais as questões que devem ser colocados em pauta para deliberação, de forma a impedir que o grupo diretor dos trabalhos tenha o monopólio da escolha da agenda dos temas a serem decididos;
- e) **Inclusão do maior número de participantes** – todos os cidadãos (ou mais realisticamente, a maioria dos adultos) devem usufruir do primeiro dos critérios, ou seja, a participação efetiva.

Evidentemente a violação a qualquer dos critérios despotencializa a necessária igualdade entre os membros/cidadãos, bem como a liberdade deles de expressar suas vontades, diminuindo o grau de democracia aplicado à ordem



política. Neste sentido, é razoável que esclareçamos, desde já, que estes critérios são ideais e que as sociedades concretas aproximam-se ou afastam-se do ideal democrático na medida em que aplicam em maior ou menor grau tais critérios.

Por isso, afirmar que determinados Estados são mais ou menos democráticos que outros depende, não apenas das normas de participação política institucionalizados por esses países (normalmente estabelecidas em suas constituições), mas também do grau de respeito que estas normas vão merecer por parte do Estado e por parte dos cidadãos no momento de suas aplicações.

De qualquer forma, há uma crescente demanda por um tipo de democracia mais participativa, com a descentralização das instâncias tradicionais de deliberação (parlamentos) com os cidadãos pleiteando, cada vez mais, serem consultados fora das datas de eleição. Algumas formas de consulta já vêm sendo institucionalizadas, tais como, por exemplo, as **audiências públicas** ou mesmo os ***amici curiae***.

**A Audiência Pública** é um instrumento de participação popular, garantido pela Constituição Federal de 1988 e regulado por Leis Federais, constituições estaduais e leis orgânicas municipais. É um espaço onde os poderes Executivo e Legislativo ou o Ministério Público podem expor um tema e debater com a população sobre a formulação de uma política pública, a elaboração de um projeto de Lei ou a realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente. São discutidos também, em alguns casos, os resultados de uma política pública, de leis, de empreendimentos ou serviços já implementados ou em vigor.

***Amici Curiae* ou "Amigo da Corte"**. Intervenção assistencial em processos de controle de constitucionalidade por parte de entidades que tenham representatividade adequada para se manifestar nos autos sobre questão complexa que origina controvérsia constitucional, auxiliando os juízes a entender as diversas posições presentes nos chamados casos difíceis. Não são partes dos processos; atuam apenas como interessados na causa. Plural: *Amici curiae* (amigos da Corte).

Nas concepções de democracia na atualidade, para aferição de qual o grau de democratização vivencia uma determinada sociedade, devem ser levados em conta não somente a participação prevista nos instrumentos institucionais (constituições, leis etc.), mas também a participação do grupo social em manifestações não institucionalizadas, mas que tenham por fim manifestar

posições relacionadas ao interesse da coletividade. Exemplo contundente deste tipo de demonstração democrática ocorreu em várias partes do país, no ano de 2013, momento em que o povo, reunido nas ruas, protestou contra a corrupção da classe política, exigindo maior respeito à sua vontade soberana.

Além disso, não se deve desconsiderar o fato de que o avanço tecnológico nas telecomunicações, mais especificamente da **internet** tende a gerar modificações profundas na relação que o poder público mantém com os cidadãos. A exigência de transparência nas informações e a acessibilidade das ações do poder público em tempo praticamente instantâneo, ou ainda a capacidade de mobilização da cidadania em prol de algum objetivo comum, são exemplos que têm levado alguns a projetarem uma “ciberdemocracia”.

Mas também há muitas críticas ao sistema democrático representativo. A primeira delas diz respeito a incapacidade dos políticos de representarem com fidelidade as demandas dos eleitores. Outra crítica contundente, geradora do crescente desinteresse da população pela política, é o fato de existirem recorrentes casos de corrupção por parte daqueles que deveriam ser os primeiros a zelarem pelo interesse público, o que gera o fenômeno do abstencionismo e do déficit de confiança nas classes políticas (lembra quando falamos do fenômeno denominado “politicagem”?)

De toda forma, seguindo **Winston Churchill** quando afirmou que a “democracia é o pior dos regimes com exceção de todos os outros”, Robert Dahl lista uma série de vantagens do regime democrático, mesmo reconhecendo suas falhas.

**Winston Churchill (1874-1965):** foi Primeiro Ministro do Reino Unido durante a 2ª Guerra Mundial, historiador, escritor e artista. É reconhecido como um dos mais respeitados políticos da história da Grã-Bretanha.



Figura 11.8

- a) A democracia ajuda a impedir o governo de autocratas cruéis e perversos;
- b) A democracia garante aos cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não democráticos não proporcionam (e não podem proporcionar);
- c) A democracia assegura aos cidadãos uma liberdade individual mais ampla do que qualquer alternativa viável;

- d) A democracia ajuda a proteger interesses fundamentais das pessoas;
- e) Apenas um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para os indivíduos exercitarem a liberdade de autodeterminação, ou seja, viverem sob leis de sua própria escolha;
- f) Somente um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima do exercício da responsabilidade moral;
- g) A democracia promove o desenvolvimento humano mais plenamente do que qualquer alternativa viável;
- h) Apenas um governo democrático pode promover um grau relativamente alto de igualdade política;
- i) As modernas democracias representativas não lutam umas contra as outras;
- j) **Os países com governos democráticos, em regra, tendem a ser mais prósperos que os países com governos não democráticos.**

## 11.3 Os regimes Autocráticos

Trata-se de regimes políticos no quais o poder está concentrado nas mãos de um único detentor. Isto não significa afirmar que esteja tal poder necessariamente sob o controle de uma única pessoa. Embora isso possa acontecer, não é incomum, porém, que se encontre em poder de um comitê, ou de uma junta governativa, ou de uma assembleia, ou até mesmo de um partido. O importante é que este detentor do poder possua competência para emanar decisões políticas fundamentais e também para executá-las, já que este homem ou grupo dirigente monopoliza o exercício do poder político em nome de um direito próprio. De observar, então, que para configuração dos regimes autocráticos, é necessário que o exercício do poder não seja delegado ao seu detentor por qualquer pela via de representação democrática.

O poder é exercido sem maiores limitações, já que a autoridade do dominador possui poucas barreiras institucionais que o impeçam de agir em conformidade com sua própria vontade. Duas características basilares do modelo autocrático são a ordem e a obediência. Ordem emitida pelo detentor do poder e a obediência prestada, tanto pelos destinatários do Poder, como também por todos os órgãos do Estado, pois a subordinação de todas as funções estatais ao poder central é da essência do regime.

Seguindo esta lógica, no caso de existência de conflito, não há uma terceira parte para a qual o apelo gere qualquer eficácia contra o ato arbitrário. Por isso, em geral, nestes regimes, os cidadãos não só não possuem direito de controlar os atos do poder, mas também não possuem meios para afastar os dominadores.

As formas de acesso ao poder são variadas. O autocrata não necessariamente conquista o poder pela violência (revolução, golpe de Estado, insurreição), podendo ocorrer de ascender ao mesmo pelas vias legais institucionalizadas. Todavia, em muitos casos observados no decorrer da história, o autocrata, ao assumir o poder, abdica do dever de seguir as regras institucionalizadas, invocando fórmulas que usualmente justificam a sustentação da autocracia: divindade, razão de Estado, ideologia messiânica, tradição, ou mesmo o carisma do detentor do poder.

São exemplos históricos clássicos de regimes autocráticos a oligarquia senatorial romana, a monarquia absoluta, o **cesarismo napoleônico**. No decorrer do século XX a classificação de “autocrático” é passível de se aplicar, em maior ou menor medida a vários regimes. No Brasil, tivemos a ditadura Vargas (1937-1945) e o Regime Militar de 64 (1964-1985). No plano internacional, os mais emblemáticos são o **regime Franquista na Espanha**, o **Salazarismo em Portugal**, os chamados **neopresidencialismos na América Latina**, os regimes marxistas da Europa do Leste e Ásia, o **regime de Nasser no Egito**, a **experiência institucional de Kemal Atartuk** na Turquia, e, claro, o regime fascista na Itália, o nazismo na Alemanha, o stalinismo na União Soviética, os quais abordaremos um pouco mais adiante.

De qualquer forma, os regimes autocráticos assumem duas formas mais conhecidas: o regime autoritário e o regime totalitarista. A diferença marcante entre estas duas concretizações reside na extensão e profundidade do poder de controlar as liberdades individuais e no papel da ideologia, mais contundentes no regime totalitarista. Analisar os dois tipos é o nosso próximo passo.



Figura 11.9

**Regime Franquista na Espanha:** Trata-se de regime político vivenciado pela Espanha que durou de 1939 até 1975. Terminou com a morte do seu líder e então ditador, General Francisco Franco. O regime franquista fincou bases no catolicismo e no anticomunismo, sendo apoiado pela Igreja Católica e pelo Exército. Foi considerado um regime violento, atacando os defensores da tradição e da cultura liberais.

**Salazarismo em Portugal:** O Salazarismo foi um regime político autoritário de Portugal, também denominado de Estado Novo e que durou de 1933 a 1974, quando foi derrubado pela Revolução de 25 de abril. O nome Salazarismo é em referência a António de Oliveira Salazar, fundador e líder do regime, morto em 1970, antes de ser derrocado do regime.



Figura 11.10

**O regime de Nasser no Egito:** Nasser foi um dos fundadores do movimento denominado "Oficiais Livres", responsável pelo golpe de estado contra o Rei Faruk I. O regime de Nasser durou de 1954 até sua morte em 1970. Procedeu à reforma das estruturas agrárias, combateu o fundamentalismo árabe e pôs em prática um processo de industrialização, do qual a construção da barragem de Assuã. Após a derrota para Israel, na Guerra dos Seis Dias (1956-1967),

buscou cooperação da então União Soviética com o objetivo de criar um regime socialista adaptado à especificidade árabe.



Figura 11.11

**Cesarismo Napoleônico:** A era de Napoleão Bonaparte teve início em 1799 com o Golpe do 18 de Brumário e termina com a sua renúncia em 1815, após a guerra dos cem dias. A Constituição do ano III (Constituição Francesa de 1800), criou um Executivo forte, cujo sistema de governo foi denominado Consulado, exercido por três cônsules, dos quais o primeiro-cônsul, Napoleão, após um plebiscito, passou a monopolizar o poder. Napoleão coroou-se Imperador dos franceses, também por via de plebiscito, em 1804.

A nova era de Napoleão foi aprovada com quase 60% dos votos. Apesar dos referendos, podemos considerar o cesarismo napoleônico como aquele em que um autocrata, no caso Napoleão Bonaparte, possuía o monopólio do poder e exercia uma espécie de ditadura, mesmo com a aprovação do povo francês.

**Kemal Atartuk (1881-1938):** Líder militar que se estabeleceu como fundador e Primeiro Presidente da República da Turquia após o término da Guerra de Independência Turca.



Figura 11.12

**Neopresidencialismos na América Latina:** Denominação dada aos regimes autoritários vivenciados na América Latina no decorrer do período da Guerra Fria com apoio direto ou indireto dos Estados Unidos, com o objetivo de evitar revoluções fundadas em ideais esquerdistas (socialistas e comunistas).

### 11.3.1 Os regimes autoritários

Como vimos, o Autoritarismo, como regime político, caracteriza-se essencialmente por se tratar de uma espécie do gênero autocrático. Se na linguagem comum é observável certa tendência a se identificar os conceitos de totalitarismo e autoritarismo, em um plano mais técnico das ciências sociais isto não é admissível.

Os **regimes autoritários**, embora possuindo as características gerais das autocracias, diferentemente dos modelos totalitários, não se baseiam no primado de uma ideologia e podem admitir certa esfera de liberdade ao cidadão para escolhas no âmbito privado (podemos citar, a título de exemplo, no domínio das crenças religiosas, ou mesmo no âmbito econômico). Com isto quer-se afirmar o seguinte: a) o detentor do poder não pretende impor qualquer coincidência entre sociedade e Estado-Administração e b) consequentemente, o papel da ideologia oficial é (no máximo) limitado, pois na maior parte das vezes (como nas típicas autocracias do **Terceiro Mundo**), este papel nem sequer existe.

**Terceiro Mundo:** Embora menos usado nos dias de hoje, este termo ainda é utilizado para denominar os países em desenvolvimento, nos quais, devido a diversas carências estruturais, uma parte importante de sua população vive em situação de pobreza, sem ter acesso a condições mínimas de alimentação, saúde, educação, moradia e/ou serviços básicos.

No Autoritarismo prepondera uma moderação no que se refere à mobilização das massas e à penetração política na sociedade. Aceitam-se limites éticos exteriores e superiores ao Estado. Para fins de exemplificação, podemos citar

o respeito das ditaduras vivenciadas no Estado Novo de Vargas e no Regime Militar de 1964 à liberdade religiosa, principalmente em relação ao cristianismo, vertente amplamente preponderante entre os brasileiros, bem como uma razoável liberdade no plano econômico.

De toda forma, como espécie do gênero “autocracia”, o autoritarismo mantém as características centrais expressas do regime autocrático. Para fins de reforço, lembramos que em todas as espécies autocráticas (autoritarismos ou totalitarismos) a pessoa ou grupo dirigente exerce o poder político em nome próprio, sem recurso aos mecanismos de eleição regular e de controle das suas ações, pelos governados.

Porém, esta última é uma característica bastante genérica. Na verdade, existem vários tipos de regimes autoritários, que englobam realidades e características muito diversas. Sem pretensão de esgotar as possibilidades, podemos exemplificar com os dois tipos mais comuns:

a) **as autocracias tradicionais** (também denominadas por “monarquias feudais”), de que são modelos algumas monarquias do mundo árabe. Nestas, os soberanos hereditários concentram os poderes militares e civis e a classe governante se recruta entre a aristocracia de sangue ou de função;

b) **as ditaduras militares**, muito tradicional até os anos 80 na América Latina (embora, felizmente, o modelo esteja atualmente em decadência na região), mas ainda muito usual na África e Médio Oriente. São sistemas autoritários em que as forças armadas exercem diretamente o poder político (o chamado “**pretorianismo**” ou “militarismo governante”), ou funcionam como garantidores para o exercício do poder por um civil (o chamado “pretorianismo arbitral”).

**Pretorianismo** – Embora o pretorianismo possa comumente se associar com um regime militar, pode ele também significar uma influência forte sobre a política, refletindo uma situação em que as forças armadas estejam politizadas, convertendo-se em árbitros políticos, ou mesmo assumindo o controle total do sistema político para governar diretamente. Nestes sistemas, os militares se consideram mais aptos a exercer o governo que os civis. É um fenômeno que se associa a um compromisso frágil da elite com a democracia, com instituições políticas débeis. Um exemplo eloquente neste caso é a Bolívia, onde desde sua independência em 1825, já foram vivenciados 193 golpes de Estado apoiados ou promovidos pelos militares.

Como observa Loewenstein, no autoritarismo militarista é necessário que se distinga as ideias que o inspiraram. Em passado recente eram, tendencialmente, conservadoras e direitistas na América Central ou do Sul enquanto de orientação esquerdista ou marxista no Médio Oriente e na África. Geralmente estes regimes institucionalizavam-se em formas de **presidencialismo autoritário**, nas quais o presidente (chefe do Executivo) era também, simultaneamente, o comandante-chefe das Forças Armadas.

Nos dias de hoje, principalmente no Oriente Médio (mas também nos continentes africano e asiático) tem-se o componente do sectarismo religioso como combustível para um tipo de autocracia que, neste caso, segundo boa parte dos estudiosos mais se aproxima das características do regime totalitário (como, por exemplo, o denominado “Islamismo totalitário”).

No Brasil, no Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945), prevaleceu um tipo de autoritarismo político típico do período histórico, em que o líder carismático se utiliza de um discurso de modernização econômica, sob um pano de fundo nacionalista. Sem abrir mão do “pretorianismo arbitral” (como vimos acima, ocorre, quando as forças armadas são garantidores imprescindíveis para o exercício do poder), Vargas estabeleceu uma relação dúbia com a população, mitigando as liberdades fundamentais mas, concomitantemente, protegendo a classe trabalhadora. Com isto buscava a prevalência de uma lógica conciliatória e de esvaziamento de conflitos. Já o regime militar (pretorianismo ou militarismo governante) que efetivou o Golpe de 1964 adotou uma diretriz tipicamente nacionalista, desenvolvimentista e de oposição ao comunismo.

Também, como modelos clássicos de Autoritarismo, ou de “situações autoritárias” devemos apontar os regimes de nacionalismo conservador instaurados no decorrer do século XX em Portugal e na Espanha por Salazar e Franco. Partindo de situações de ditadura militar, constituíram, na realidade, verdadeiros consulados vitalícios (os regimes mantiveram-se ativos entre as décadas de 30 e 70) baseados na autoridade e carisma pessoal dos criadores e numa mescla contraditória de elementos institucionais de raízes centralista e autoritária, com outros de tradição liberal e descentralizadora, em que, estranhamente, o autoritarismo real convive com instituições ou legislações híbridas liberais-conservadoras.

Em síntese, pode dizer-se que o **Autoritarismo acima descrito se associa a uma concepção elitista, autocrática e orgânica do Poder, em oposição à concepção igualitária, democrática e individualista dos sistemas democráticos.**



Entretanto, admite certa liberdade na esfera privada, o que a afasta de algumas características típicas do totalitarismo como o monismo ideológico (quando o Estado impõe uma ideologia a ser seguida pelos cidadãos) ou um tipo de confessionalismo proselitista (empenho ativista do estado a fim de converter o cidadão a uma fé).

Finalmente, vale ressaltar que, na perspectiva do processo de formação da vontade estatal e de decisão, o Autoritarismo caracteriza-se por uma concepção predominantemente descendente do poder executivo ou administrativo, tendendo a favorecer o Estado-Administração em conflito com os poderes locais ou particulares.

### 11.3.2 Os regimes totalitários

No sentido que iremos analisar, o totalitarismo é a outra espécie do gênero autocracia, designando um conjunto de regimes antidemocráticos. Como o próprio termo informa, o Totalitarismo tem a pretensão de tudo englobar, buscando submeter a vida do cidadão à autoridade absoluta do Estado. Algumas características podem ser apontadas como comuns às formas totalitaristas. Como vimos, a primeira delas, muito enfatizadas pelos filósofos (Karl Popper, Hanna Arendt, em primeiro plano), é a existência de um forte **conteúdo ideológico**.



Figura 11.13 – [http://lounge.obviousmag.org/traz\\_mais\\_uma/borracha,jg](http://lounge.obviousmag.org/traz_mais_uma/borracha,jg)

**Ideologia** – conjunto de ideias, princípios e valores que refletem uma determinada visão de mundo, orientando uma forma de ação, sobretudo uma prática política. Tem por objetivo justificar o domínio exercido e manter coesa a sociedade, apresentando o real como homogêneo, a sociedade como indivisa, de forma a evitar os conflitos típicos de uma

sociedade pluralista e exercer a dominação. Segundo Marx, a ideologia é um fenômeno de superestrutura, uma forma de pensamento opaco, que por não revelar as causas reais de certos valores, concepções e práticas sociais, contribui para sua aceitação e reprodução, servindo aos interesses da classe dominante, que aparecem como se fossem interesses da sociedade como um todo.

Porém, os especialistas em ciência política vão procurar construir um tipo ideal mais abrangente e sistemático, apresentando as seguintes dimensões caracterizadoras do Totalitarismo:

- a) a dimensão mais marcante seria a **existência de uma ideologia oficial** que não reconhece validade ao pluralismo, e abrange todos os aspectos da vida do homem, sem distinguir sociedade civil e Estado e, portanto, desconhecendo a dicotomia público/privado;
- b) **existência de partido único** de massa como instrumento de domínio guiado por um chefe ou ditador carismático;
- c) **controle policial da população** (terror policial), tendo por inimigos não apenas indivíduos, mas grupos em relação aos quais funciona a noção de culpa abstrata (por exemplo, burguês, judeu, agricultor etc.) e não a culpa concreta de cada homem;
- d) **monopolização de todos os meios de informação e das forças armadas** (uso de mecanismos de persuasão e força);
- e) **direção centralizada da economia**, sob dependência de um corpo burocrático estatal.

Hanna Arendt, ao estudar o fenômeno, entende como elementos essenciais do Totalitarismo a personalização do poder (a partir do culto da personalidade do ditador) e o objetivo de transformar a natureza humana para obter a obediência sem réplica. Aponta, como exemplos típicos de regimes totalitaristas, o Nazismo da Alemanha de Hitler (após 1938), o Fascismo da Itália de **Mussolini** (principalmente a partir de 1927) e o Comunismo da União Soviética stalinista (depois de 1930). Porém, embora existam grandes divergências acerca de quais os regimes podem ser classificados como totalitários, há importantes estudos (principalmente o capitaneado por J. Friedrich e Z. Brzezinski) que costumam englobar, além destes, o **comunismo chinês** e os antigos estados-satélites da União Soviética.

Embora haja autores que busquem antecedentes históricos do fenômeno totalitarista (o regime espartano na Grécia Antiga, o Império de Diocleciano em Roma, o tradicional despotismo oriental, o regime de Calvino em Genebra no período de 1555-1564 servem de exemplos razoáveis), é preferível reconhecer que o Totalitarismo, como experiência típica do Século XX, tem acentos originais, relacionados com as características específicas do mundo contemporâneo. Estas (sociedade de massa, explosão da tecnologia, meios técnicos para direção centralizada das massas e da economia, entre outros) acabaram por potencializar as possibilidades de sua ocorrência, enfatizando seus resultados.

No século XXI, algumas experiências vêm sendo apontadas como totalitárias, como o governo da Coreia do Norte e mesmo algumas práticas promovidas por grupos extremistas que defendem um islamismo radical, que a partir de um ideário religioso, abre pouquíssimo espaço para as escolhas individuais. Porém, ao menos no que se refere a esta segunda hipótese, há muitas divergências entre os diversos autores, sendo que o fato de ser um fenômeno contemporâneo dificulta uma leitura mais isenta e descontaminada do processo.

Na impossibilidade de estudar a fundo cada um dos modelos totalitários, apresentaremos uma pequena síntese daqueles mais representativos, que, pela sua importância histórica, acabaram por estender uma larga teia de influência no decorrer do século XX. Abordaremos especificamente o Fascismo italiano, o Nazismo alemão e o Stalinismo soviético.

**Benito Mussolini (1883-1945):** é um dos principais personagens da história da Itália unificada e um nome-chave na fundação do fascismo na Itália, regime que vigorou no país entre 1922 e 1945. O período em que governou foi caracterizado pelo totalitarismo, perseguição e execução de opositores políticos, expansionismo territorial, nacionalismo e militarismo.



Figura 11.14

**Comunismo chinês:** após 22 anos de Guerra Civil, em outubro de 1949 foi proclamada a República Popular da China e o país foi unificado sob o controle dos comunistas comandados por Mao Tsé Tung. Implantou-se na China um regime político centralizado no poder do Partido Comunista Chinês, seguindo a ideologia marxista-leninista da antiga União Soviética. O novo governo adotou medidas como a nacionalização das indústrias e a reforma agrária, para enfrentar as dificuldades econômicas que ressurgiram com a Guerra

da Coreia (1950-1953). O comunismo chinês foi marcado pela "Revolução Cultural", que se afastando da forma de organização socialista soviética, tinha por pretensão repensar o modo de produção econômica, bem como expandir a ideia de coletivização, tornando cada unidade econômica chinesa (fábrica, fazenda) uma verdadeira unidade de estudo e de reconstrução do comunismo.



Figura 11.15

### 11.3.3 O Fascismo

O fascismo é um regime radical e nacionalista que se origina na Itália sob o comando de Benito Mussolini. Ele se define tanto pelo que nega, como pelo que apoia: é antimoderno, antirracional, antidemocrático e veementemente anticomunista. É também antiliberal, já que nega a significação dos direitos individuais, esperando que os cidadãos funcionem em uníssono, de maneira corporativa, para a glória do Estado.

É também militarista, propondo uma política exterior imperialista e expansionista. A utilização de símbolos militares como meio de sublinhar a importância do poder do Estado é uma característica forte dos regimes fascistas. Nesta via, busca, por meio de liderança carismática, a mobilização em massa, criando uma visão positiva da violência, da masculinidade e da juventude.

Embora o fascismo seja muitas vezes colocado como regime típico de extrema-direita, dentro do espectro esquerda-direita tradicional, vários estudiosos entendem que a descrição é inadequada. Isto porque coaduna ele posições consideradas de direita com elementos da política de esquerda, embora se apresente sempre em oposição às vertentes liberais, marxistas e conservadoras.

### 11.3.4 O Nazismo

O nazismo é uma das variantes do fascismo, possuía as características apresentadas no totalitarismo, com alguns detalhes que auxiliam na sua individualização. Como ideologia totalitária, combinava o nacionalismo extremo com o racismo e o expansionismo militar. A palavra nazi deriva de uma abreviação do alemão de Partido Nacional Socialista dos Trabalhadores Alemães, que era o partido de **Adolf Hitler**, quando ascendeu ao poder em 1933. Uma vez no poder, os nazistas governaram a Alemanha como um Estado totalitário de um só partido. A ideologia nazista era antiliberal, antisemita, antimarxista e radicalmente nacionalista. Na Alemanha, o nazismo esteve fortemente associado ao culto da personalidade que, evidentemente, se centrou em Hitler.

Um elemento chave do nazismo hitleriano era a noção de que povo germânico devia se unir em único império (Reich). O primeiro passo para tanto foi a anexação da Áustria, seguida por porções da Checoslováquia e da Polônia.

O nazismo decorrente do nacionalismo alemão é, em essência, uma ideologia baseada na supremacia branca. Hitler dividia a raça humana em três grupos: os criadores da cultura (os arianos); os destruidores da cultura (judeus, ciganos, homossexuais e outros grupos) e os transportadores da cultura (o resto da humanidade). Daí a teoria de que os arianos eram a raça predestinada a governar e os judeus deveriam ser exterminados.

Nos dias de hoje, a ideologia neonazista ainda faz eco em algumas partes do mundo. Os seguidores da doutrina em sua maioria promovem discriminação contra minorias e grupos específicos, como os homossexuais, os negros, os estrangeiros, os ameríndios, os judeus, os imigrantes, os islâmicos e também os comunistas, condenando tais grupos a agressões físicas, morais e psicológicas. O neonazismo carece de uma filosofia coerente e, por isso, como regime político, morreu junto com o **Terceiro Reich** de Hitler. Porém, não deixa de ser preocupante sua escalada nos tempos de crise, como doutrina disseminadora de intolerância e de violência.

**Adolf Hitler (1889-1945):** Foi um político e militar, líder do Partido Nacional dos Socialistas dos Trabalhadores Alemães, também conhecido por Partido Nazi. É reconhecido como um dos grandes vilões da história, proclamando sua filosofia de nacionalismo racial. Utilizando seus dons de oratória, comandou o Partido Nazista e liderou a Alemanha na Segunda

Guerra Mundial, a partir de uma visão fortemente expansionista. Após sucessivas vitórias e depois de promover um programa sistemático de extermínio étnico contra o povo judeu (Holocausto), foi derrotado, suicidando-se em abril de 1945, quando o exército soviético já invadia a capital alemã.



Figura 11.16

**Terceiro Reich:** Ocorrido na Alemanha, no período de 1933 a 1945, tinha como seu governante, Adolf Hitler. O governo nazista tinha por ideologia glorificar o passado do povo alemão. Segundo esta visão, este povo teria tido dois períodos de grandeza em sua história: o momento do estabelecimento do Sacro Império Romano-Germânico em 962 e, posteriormente, a criação do Império Alemão em 1871. No Terceiro Reich, Hitler, o *führer* (líder), representaria e expressaria a vontade e glória deste povo alemão.

### 11.3.5 O Stalinismo

“Stalinismo” é o nome atribuído aos métodos e princípios políticos adotados por **Joseph Stalin**, líder da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) entre 1929 e 1953, e seus seguidores. Fundamentou sua doutrina no chamado “socialismo em um único país” e no fortalecimento do Estado soviético. Stalin estabeleceu como “verdade” a sua particular interpretação do marxismo, colocando-se na posição de seu único e legítimo intérprete. Neste sentido, o stalinismo reproduz e alimenta uma estrutura de pensamento único, típica dos regimes totalitaristas.

Aliás, as características do regime totalitarista no período stalinista podem ser facilmente encontradas quando observadas as principais características do exercício do poder por Stalin. Senão, vejamos:

- a) ditadura com adoção de regime unipartidário, o Partido Comunista;
- b) ampla centralização dos processos de tomada de decisão;
- c) forte repressão a dissidentes políticos e ideológicos, com uso da máquina estatal para eliminá-los;
- d) culto à personalidade do(s) líder(es) do Partido e do Estado, principalmente de seu líder máximo, no caso, o próprio Josef Stalin;

- e) uso massivo de propaganda estatal e incentivo ao patriotismo como forma de organização dos trabalhadores;
- f) efetivo uso da censura aos meios de comunicação e expressão, como a imprensa, rádio, jornais, literatura etc.;
- g) intervenção em altíssimo grau na economia, com coletivização obrigatória dos meios de produção agrícola e industrial;
- h) militarização da sociedade e dos quadros do partido.

Pelo acima apresentado, não restam dúvidas de que, seguindo as características apresentadas nesta obra, o Stalinismo efetivamente pode ser caracterizado como um regime de cariz totalitário.

A Coreia do Norte segue como o último reduto do totalitarismo stalinista no mundo. O regime marcado pela completa inexistência de liberdades individuais possui todas as características marcantes do totalitarismo: militarização, culto à personalidade, elevado grau de controle estatal da vida privada, ausência de liberdade religiosa e ocultação da miséria social pela propaganda estatal. No que se refere à perspectiva ideológica, recentemente a ONU produziu relatório revelando que o Estado norte-coreano se estrutura em um sistema de castas conhecido como "songbun", que busca caracterizar os cidadãos segundo razões ideológicas e políticas.

**Joseph Stalin (1879-1953):** Foi secretário-geral do Partido Comunista da União Soviética e, consequentemente, líder (ditador) daquele país de 1922 até sua morte em 1953. Foi responsável por levar a União Soviética a um papel de grande destaque na política mundial do pós-Guerra, expandindo territorialmente a URSS e levando-a a polarizar o poder político internacional com os EUA. Porém, seu governo foi marcado por um forte sistema de censura, com um elevado número de perseguições e assassinatos a opositores do regime, a ponto de ser considerado um dos mais violentos da história.



Figura 11.17

## 11.4 O socialismo e o comunismo

Socialismo, em termos gerais, vem a especificar uma doutrina política e econômica abrangente, que pleiteia um controle popular da economia em geral ou dos seus setores principais. Neste sentido, é uma teoria econômica que prevê o controle público total ou parcial da economia, defendendo a administração e a propriedade pública ou coletiva dos meios de produção e distribuição de bens.

Outra pretensão socialista é a concessão de igualdade de oportunidades para todos os cidadãos, a partir de um método em que se procura reduzir ao máximo a desigualdade no processo de distribuição de bens. Atualmente, as teorias socialistas estão relacionadas a posições da esquerda política, em defesa de uma atuação estatal voltada para o bem-estar social.

Ao largo da história foram surgindo várias correntes de pensamentos socialistas. Saint-Simon, Robert Owen e Charles Fourier são conhecidos por promoverem o chamado “**socialismo utópico**”. Neste, as colônias autossuficientes se separariam das economias existentes e se concentrariam em suas próprias necessidades.

**Socialismo Utópico:** O termo socialismo utópico surgiu no século XIX e refere-se aos seus primeiros pensadores: Robert Owen, Saint-Simon e François-Charles Fourier. Defendia a possibilidade de criação de uma organização onde as classes sociais vivessem em harmonia e que os interesses comuns estivessem sempre acima da busca incessante pelo lucro.

Socialistas posteriores defenderam uma mudança revolucionária na sociedade a fim de impor uma ordem socialista, em especial são nomes paradigmáticos desta corrente: Karl Marx, **Friedrich Engels** e **Vladimir Lenin**, também intimamente relacionados ao Comunismo. Outros ainda, como **Eduard Bernstein**, revisando as teorias marxistas, defenderam uma transição gradual e democrática em direção ao socialismo, ou como foi denominado “socialista de mercado”. Nesta, alguns aspectos da economia (ainda que não todos) estariam sujeito ao controle do povo e consagrou-se pela denominação até hoje muito utilizada de social-democracia.



**Friedrich Engels (1820-1895):** Foi um teórico e revolucionário alemão e principal colaborador de Marx no desenvolvimento das doutrinas socialistas científicas. Embora seu nome esteja sempre associado ao de Marx, foi também ele um teórico importante, com obras de grande profundidade de análise.

**Lenin (1870-1924)** – Como revolucionário e chefe de Estado russo, foi responsável em grande parte pelo sucesso da Revolução Russa, de 1917. Sua influente teoria (marxismo-leninismo) influenciou fortemente a direção ideológica seguida pelos partidos comunistas de todo o mundo no decorrer do último século, sendo que muitos pensadores e estudiosos o apontam como um dos mais importantes personagens históricos do século XX.

**Eduard Bernstein (1850-1932):** foi um político e filósofo político alemão. Ficou marcado por ter sido considerado o primeiro grande revisionista da teoria marxista e um dos principais teóricos da social-democracia. É considerado o fundador do socialismo evolutivo e do revisionismo, defendendo que uma forma madura do pensamento marxista poderia ser alcançada por meios pacíficos mediante uma reforma legislativa em sociedades democráticas, sem a necessidade de uso da revolução pelas armas.

Este enfoque passou a ser dominante na Europa Ocidental após a Segunda Guerra, aplicando-se medidas como a nacionalização da indústria e a planificação central da economia, o estado de bem-estar social, com ênfase nas políticas públicas de saúde e educação, mas sem rechaçar de todo o sistema capitalista. Este consenso de pós-guerra durou até o final da década de 70 do século XX, quando a Inglaterra deu início ao processo de instalação do neoliberalismo político, retrocedendo em relação às conquistas do início do estado de bem-estar social, o que foi ocorrendo, posteriormente, outros países europeus, sobretudo, após a crise econômica de 2008.

A China, depois da morte de Mao Tsé-Tung, em 1976, deixou para trás o maoísmo radical e vem construindo um sistema econômico que muitos denominam de “socialismo de mercado”, ainda que com uma forte intervenção do Estado na gestão dos negócios.

Nos dias atuais, os ideais do socialismo continuam sendo atrativos para muitos apesar dos resultados nem sempre positivos no decorrer do século XX. Os governos bolivarianos da América Latina têm procurado reacender a chama socialista, rechaçando os ideais capitalistas em favor de um programa

econômico socialista e um comércio internacional baseado na permuta. Porém, principalmente na Venezuela, país em que a economia depende excessivamente do preço do petróleo no mercado internacional, a estratégia não parece ser segura.



Figura 11.18 – [http://2.bp.blogspot.com/-\\_QyswTjG3Gc/VBclfCQfgRI/AAAAAAAAACP0/JbNGhwyvNqM/s1600/socialism.jpg](http://2.bp.blogspot.com/-_QyswTjG3Gc/VBclfCQfgRI/AAAAAAAAACP0/JbNGhwyvNqM/s1600/socialism.jpg)

O Comunismo engloba numerosas correntes distintas, como o leninismo, o maoísmo e o trotskismo, mas todas elas defendem um compromisso com as posições marxistas. Defendem a eliminação das classes sociais, estabelecendo que todas as propriedades devem estar sob o controle do Estado. Apoiam os movimentos revolucionários em outros Estados (principalmente as linhas trotskistas) que tratam de erradicar a opressão capitalista.

O conflito humano básico tem lugar entre opressores e oprimidos, e o comunismo trata de acabar com esta dominação fortalecendo a classe trabalhadora e criando uma sociedade sem classes. Partem do pressuposto que a sociedade capitalista é injusta porque os trabalhadores alienam-se ao serem oprimidos pelos empresários burgueses. Os comunistas desejam mudar a ordem social e aplicar os princípios da ciência ao método de governar.

O comunismo em suas versões históricas buscou sempre ser o único ator legítimo com autoridade sobre a sociedade. O governo se encarregaria da economia, da sociedade e das famílias com a intenção de reorganizar a sociedade para poder, em última instância, erradicar a pobreza e a opressão. O comunismo requer uma classe trabalhadora e sempre emergiria de sociedades capitalistas, a partir do processo revolucionário.

A crítica levantada contra o comunismo em sua vertente histórica é bastante contundente. Alega-se que, embora o comunismo tenha prometido acabar com a opressão, eliminando as classes econômicas, a história demonstrou que a alienação aumentou com a aplicação dos métodos comunistas. Seguindo uma perspectiva marxista, o comunismo tem uma visão limitada do homem, definindo-o unicamente pelo seu paradigma econômico. Eliminar as classes econômicas não erradicou a opressão, mas criou uma nova forma de opressão em que a sociedade vive sujeita a um intenso controle do Estado. Por isso, a intenção de eliminar a alienação, teria conduzido a uma repressão sem precedentes.

Embora as duas vertentes se enquadrem nas linhas esquerdistas, pela própria linha teórica autoritária é possível relacionar o pensamento comunista aos regimes autocráticos. Porém, não é razoável generalizar em relação aos movimentos socialistas, sendo que a experiência histórica mostrou que muitos Estados que adotaram a linha social-democrata, sem abrir mão de intervir na economia, conseguiram manter as garantias individuais aos seus cidadãos, estando claramente vinculados à classificação de regimes democráticos.

Analisadas todas essas questões, chegou a hora de passarmos para outra temática. Trataremos do chamado Estado Constitucional e algumas das complexidades com que ele tem de conviver nos dias atuais. Mas isto será objeto de estudo no próximo capítulo.

12

**O Estado  
Constitucional e  
as Perspectivas  
do Estado  
Contemporâneo**

## 12.1 Evolução do conceito de Estado Constitucional e seus atuais desafios

Como afirmamos ao final da Unidade III, é hora de enfrentarmos uma nova temática. Para examinar as características que circunscrevem o Estado Constitucional da atualidade, é importante investigar antes o perfil de evolução do Estado Moderno, desde o nascimento do Estado Absoluto, em 1648, perpassando pelo surgimento do Estado Liberal, em 1789, até, finalmente, chegar-se ao Estado Social, em 1919, com o advento da Constituição de Weimar, na Alemanha.

O marco inicial do nascimento do Estado Constitucional é controverso, havendo certa divergência doutrinária acerca de seu verdadeiro início, ou seja, para alguns doutrinadores tal homenagem deve ser prestada à Declaração de Direitos do Povo da Virgínia de 1776; para outros, é a Declaração francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 que merece ostentar tal título.

De toda sorte, independentemente de qualquer que seja a posição adotada em relação ao início do Estado Constitucional, aqui vislumbrado como o Estado de Direito que surge juntamente com o constitucionalismo democrático, o importante é compreender o papel das Declarações francesa e americana no processo de evolução dos direitos humanos. Com efeito, são os americanos que projetam a ideia de direitos fundamentais, enquanto os franceses legam ao mundo os direitos humanos.

O Estado Constitucional contemporâneo surge com o fim da Guerra Fria, que gerou um sistema internacional de alta complexidade, no qual se destaca o projeto neoliberal de desconstrução do Estado Social e que defende a relativização do conceito westfaliano de soberania absoluta. Na esteira dessa complexidade, a dinâmica do direito constitucional também se acelera, especialmente, a partir da crise do **Welfare State** e do surgimento de um novo modelo estatal, ainda em construção e que a doutrina vem denominando de Estado Pós-Social (ou Estado Pós-Moderno).

Realmente, esse novo modelo jurídico-constitucional já vivenciou, em pouco mais de uma década, dois grandes momentos de ruptura paradigmática na história da humanidade: a queda do muro de Berlim (1989) e a queda das Torres Gêmeas (2001). Tais eventos têm desdobramentos jurídicos e geopolíticos que

se entrecruzam, na medida em que estão no seu âmago a crise do Estado Social, a busca da relativização da soberania, o encurtamento jurídico do Estado, a re-vivificação da ordem política liberal, e, especialmente, os riscos de neutralização ética da Constituição e da proteção constitucional dos hipossuficientes, como ainda abordaremos nesta Unidade.

A figura abaixo tem o objetivo de apresentar uma visão panorâmica da evolução do Estado, desde o nascimento do Estado Absoluto, passando-se pelo Estado Liberal (1789) e pelo Estado Social (**Welfare State**), em 1919, até, finalmente, chegar-se ao Estado Pós-Social ou Estado Pós-Moderno, com a queda do muro de Berlim, em 1989.

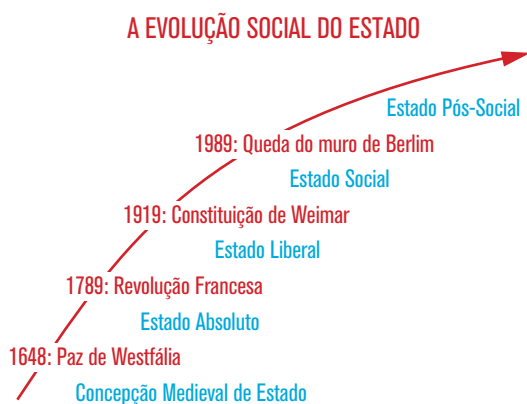


Figura 12.1

Assim sendo, este trabalho tem o objetivo de examinar, em um primeiro momento, a formação do Estado Liberal de Direito, para, em seguida, estudar o Estado Democrático Social de Direito.

## 12.2 O Estado Constitucional de Direito e sua gênese com o Estado Liberal

Observe, com a ajuda da figura a seguir, que o Estado Liberal surge com a Revolução Francesa, em 1789, em substituição ao Estado Absoluto.



Figura 12.2 – <http://image.slidesharecdn.com/estadoliberal-130322164908-phpapp01/95/estado-liberal-3-638.jpg?cb=1363970988>

Além disso, é importante ainda destacar que a Revolução Francesa simboliza também o nascimento do constitucionalismo democrático, cujo objetivo maior era exatamente conter o poder do Estado a partir de dois grandes pilares de sustentabilidade, a saber:

- a) separação de poderes;
- b) um catálogo de direitos fundamentais que se coloca acima do próprio Estado.

Assim sendo, o Estado Liberal lança as bases do constitucionalismo democrático, afastando o modelo de Estado Absoluto até então em vigor desde 1649, com a assinatura da Paz de Vestfália de 1648, conforme vimos na Unidade II.

Aqui é importante compreender que o Estado Liberal é a primeira versão do Estado Constitucional, vislumbrado como o Estado Liberal de Direito, reagindo ao absolutismo e sua concentração monolítica do poder político nas mãos do monarca.

### 12.2.1 A superação do governo dos homens pelo governo das leis

O Estado Absoluto começa a entrar em evidente declínio a partir das reivindicações burguesas na França e da reação de colonos ingleses na América do Norte. Com efeito, as revoluções liberais do século XVIII (**Declaração de Virgínia de 1776** e Revolução francesa de 1789) selaram o nascimento do Estado de Direito e do constitucionalismo moderno, cuja base estrutural pressupõe, inicialmente, obediência à lei e, a partir do século XX, aos princípios constitucionais (os chamados ***pactum constitutionis***) que dão garantias ao cidadão.

**Declaração de Virgínia de 1776** é a declaração ocorrida nos Estados Unidos, no contexto da sua luta pela independência. Precede a **Declaração de Independência dos Estados Unidos da América** e, como ela, é de nítida inspiração dos pensamentos iluministas e contratualistas.

E assim é que o Estado Liberal afasta a ideia de governo dos homens, tal qual vislumbrado pelo pacto de submissão de Hobbes, no qual há cessão de direitos naturais do homem para o Estado Leviatã Absoluto, o único capaz de neutralizar o caos do Estado de Natureza. O Estado Liberal de Direito é, portanto, uma reação ao absolutismo, concebendo a ideia de Estado limitado pela Constituição e pelas leis feitas pelo próprio Estado.

Como amplamente visto, para acabar com a concentração monolítica do poder político do Estado, o paradigma liberal defende a promulgação de uma constituição, rígida e escrita, que garante o equilíbrio da tríade funcional do poder: o poder executivo (Administração Pública), o poder legislativo (criação do direito positivo) e o poder judiciário (prestação da tutela jurisdicional), conforme analisamos na Unidade III.

Nesse sentido, lembrando o que ali vimos, o modelo Liberal de Estado lança as bases do Estado Constitucional de Direito, quais sejam: a separação de poderes e a declaração de direitos fundamentais acima do próprio Estado.

É a dicção legal do artigo 16 da **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**, de 1789, que projeta esta ideia-força: “***A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos (fundamentais) nem estabelecida a separação de poderes não tem Constituição***”.





Figura 12.3 – <http://www.embaixada-americana.org.br/HTML/ijde1108p/hunt1.jpg>

**A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão** é um documento fundamental da cultural ocidental, inspirado nos pensamentos iluministas do Século XVIII, aprovado pela a Assembleia Nacional Constituinte da França revolucionária em 26 de agosto de 1789. Esta é sintetizada em dezessete artigos e um preâmbulo os ideais libertários e liberais da Revolução Francesa e pela primeira vez se proclamavam as liberdades e os direitos fundamentais do homem de forma econômica, visando a abarcar toda a humanidade.

Eis aqui muito bem delineado o núcleo constitucional do Estado Liberal: a limitação do poder estatal (equilíbrio e independência entre os três poderes) e o respeito ao catálogo das liberdades públicas, mais precisamente a proteção dos direitos civis e políticos (primeira dimensão dos direitos fundamentais).

O Estado Liberal foi fruto das aspirações da burguesia, ascendente na França, que, detentora do poder econômico, estava desprovida de poder político e era obrigada a se submeter aos excessos do Rei, especialmente no que se refere aos abusos na área fiscal.

Daí a linha dominante do Estado Liberal se voltar precipuamente para o modelo de Estado limitado pela Constituição e pelas leis, bem como para a garantia das liberdades individuais, mediante a fixação de zonas de não interferência do Estado no campo privado.

Com efeito, o Estado Liberal, em sua essencialidade, erige as bases epistemológicas do constitucionalismo democrático e torna-se a primeira versão do Estado Constitucional, cujo objetivo era rejeitar a concepção do governo dos homens do Estado absolutista (exercício monolítico do poder político), substituindo-o pelo governo das leis.

Com esse tipo de entendimento cristalizado, fica mais fácil compreender o espírito que anima o Estado Liberal de Direito, qual seja: **proteger o direito de propriedade e as liberdades individuais ante o arbítrio do poder político a partir de uma “estatalidade mínima”, não interventora.** É o que veremos em seguida.

### 12.2.2 A liberdade como valor primordial e o Estado Mínimo

Sob a égide do individualismo inspirado na Ilustração do século das Luzes e rejeitando o Estado de Polícia de privilégios **estamentais** do Estado Absoluto, o Estado Liberal fixou um modelo de estatalidade mínima garantidora apenas da igualdade formal, ou seja, todos são iguais perante a lei.

**Estamento** - O conceito de estamento e de casta foi desenvolvido por Max Weber. São os estratos sociais de sociedades sem mobilidade social e que tem um tipo de divisão social fundada em honras, status e prestígios. Nestas sociedades, o pertencimento a um específico estrato social determina o tipo de privilégio a se ter em relação a outro indivíduo que faz parte de outro estamento. Utilizando-se da sociedade indiana como exemplo, Max Weber, considera as castas como um caso extremado dos estamentos.

Plasmada nesta ideia de Estado Mínimo, a ideologia liberal se atrelou apenas ao catálogo de direitos de participação política e aos círculos de liberdades do indivíduo, aí incluída a livre iniciativa e a propriedade. São os chamados direitos políticos e civis.

Não se pode falar ainda em direitos sociais e trabalhistas. Aliás, o trabalho humano era percebido como simples mercadoria e o desemprego como mera fatalidade estrutural do capitalismo. Como bem afirmou Paulo Afonso Linhares, o radicalismo da burguesia fez sacrificar os outros direitos da liberdade no altar da chamada **livre iniciativa**. Neste sentido, o próprio trabalho humano passou a ser tido como mercadoria e, como tal, objeto de exploração por parte dos detentores do capital.

Tais direitos protetores das relações produtivas e ligados à previdência e assistência sociais, ao transporte, à moradia, ao lazer etc. somente irão emergir a partir do fim da Primeira Guerra Mundial com os adventos da **Constituição de Weimar** e do **Tratado de Versalhes**, em 1919, embora já influenciados por um forte ideário construído no século XIX (ideias socialistas, comunistas, anarquistas etc.).

**Constituição de Weimar** foi oficialmente a **Constituição do Império Alemão** entre 1919 e 1945. A Constituição declarou a Alemanha como uma república democrática parlamentar. Ela tecnicamente permaneceu em vigor durante toda a existência do Terceiro Reich de 1933-1945. É citado como um documento emblemático na área dos direitos sociais.

**O Tratado de Versalhes (1919)** foi o tratado de paz assinado pelas potências europeias encerrando a Primeira Guerra Mundial de forma oficial. O principal ponto do tratado determinava que a Alemanha aceitasse a responsabilidade de ter dado causa à Guerra, e, por via de consequência, providenciasse a reparação a algumas das nações que contra ela lutaram.

Nessa linha de raciocínio, Bolzan de Moraes mostra a história da passagem da “estatalidade mínima” para a “estatalidade positiva” necessária para atender aos movimentos operários na questão Social, demonstrando que são os direitos relativos às relações de produção e seus reflexos (previdência e assistência sociais, transporte, salubridade pública, moradia etc.) que vão impulsionar a passagem do chamado Estado Mínimo para o Estado Social de caráter intervencionista – que passa a assumir tarefas até então próprias ao espaço privado através de seu ator principal: o indivíduo.

Por conseguinte, o modelo do Estado Liberal deve ser associado ao Estado Mínimo e às liberdades individuais, na medida em que não se preocupa com a busca da igualdade material nem com a proteção dos hipossuficientes. Na verdade, ele não reconhece os direitos sociais como verdadeiros direitos fundamentais.

Em consequência, o chamado núcleo essencial do Estado Liberal é o rol de direitos civis e políticos, considerados componentes da primeira dimensão (para alguns, gerações) dos direitos fundamentais. Em síntese, o paradigma Liberal só reconhece como direitos públicos subjetivos as liberdades individuais e os direitos políticos (direito de votar, ser votado e de participar da vida política do Estado).

Com efeito, a tutela dos direitos individuais não exige a ação positiva do Estado, daí a designação de ***Estado Burguês de Direito*** (expressão utilizada por Carl Schmitt) para caracterizar o constitucionalismo liberal, marco de um ***Estado Mínimo***, no qual prevalece a vontade da autonomia privada.

Somente com o advento do chamado ***Welfare State*** (Estado do Bem-estar social) é que surgirá a necessidade de programar políticas públicas voltadas para a busca da igualdade material e da garantia da dignidade da pessoa humana. Lenio Luiz Streck salienta o deslocamento que ocorre na passagem do Estado Liberal, cujo centro de decisão apontava para o Legislativo (o que não é proibido é permitido, direitos negativos) para o Estado Social, cuja primazia ficava com o Executivo, em face da necessidade de realizar políticas públicas e sustentar a intervenção do Estado na economia. Todavia, no Estado Democrático de Direito, o foco de tensão se volta para o Judiciário.

Portanto, de tudo se vê que o ***Estado Liberal burguês***, implantado revolucionariamente para atender aos anseios da classe econômica em ascensão, teve sua base de sustentação no binômio “estatalidade mínima – supremacia da autonomia privada”.

Em nome das liberdades individuais, limita-se o poder estatal, seja na esfera interna pela separação de poderes, seja no plano extremo pela concepção de estatalidade mínima. Enfim, o Estado Liberal de Direito nasceu atrelado aos valores e interesses da burguesia, que, fazendo uso deste tipo de Estado Constitucional logrou, obter a conquista do poder político e do poder econômico, que já detinha desde a fase pré-revolucionária.

Em um esforço sintético, podemos resumir o Estado Liberal com as seguintes considerações:

a) no âmbito da evolução social do Estado, o Estado Liberal simboliza o grande momento de transformação, no qual ocorre a passagem do Estado Absoluto para o Estado Constitucional (Estado de Direito);

b) é o colapso do absolutismo que cria as condições de possibilidade de implantação do Estado de Direito, calcado na separação de poderes e na garantia dos direitos civis e políticos, sob a égide de uma Constituição, rígida e escrita, com supremacia sobre todos;

c) o Estado Liberal gesta a primeira geração de direitos, caracterizada pelos direitos civis e políticos, ou seja, um catálogo de direitos negativos, que busca a igualdade formal de todos perante a lei, sem preocupação com a proteção dos hipossuficientes;

d) sob o prisma do Estado Liberal, vigora a prevalência das liberdades individuais sobre as razões de Estado, daí o binômio caracterizador do liberalismo “Estado Mínimo-Supremacia da autonomia privada”;

e) sob a ótica do Estado Liberal, o modelo individualista-liberal-burguês consagra o princípio da igualdade formal perante a lei, ou seja, o tratamento igual de desiguais.

**Diante de todas essas características, o Estado Liberal entra em crise, levando o Estado Constitucional a um novo paradigma.** Essa é a nossa próxima temática.

## 12.3 O Estado Social: o *Welfare State* e a crise do Estado liberal

Apesar de sua importância para a consolidação do conceito de Estado Constitucional, entendemos que o Estado Liberal circunscreveu, em essência, uma era histórica que se entremostrou insuficiente na busca da igualdade material, vale dizer, aquelas condições mínimas de vida digna e capaz de gerar a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos.

Portanto, é lícito afirmar que o Estado Liberal e sua concepção de estatalidade mínima protegiam, na verdade, a classe burguesa, e não o homem comum em si. Tendo como epicentro constitucional a autonomia privada, o Estado Liberal nada mais fez senão acentuar as assimetrias sociais e econômicas, gerando um quadro lamentável de miséria humana, sem precedentes na História.

Isto significa dizer que a engenharia constitucional do modelo liberal não teve o condão de garantir a dignidade da pessoa humana, ainda que em sua expressão mínima. Nesse sentido, é muito importante perceber que nem mesmo os avanços da democracia liberal, tais como: (i) a igualdade formal perante a lei, (ii) a garantia dos direitos civis e políticos, (iii) a limitação do arbítrio estatal mediante a separação de poderes e muitos outros, foram capazes de criar as condições mínimas indispensáveis ao efetivo gozo dos direitos fundamentais garantidores de vida digna para de todos os cidadãos.

Esta é a razão pela qual o liberalismo entrou em crise, suscitando a criação da segunda versão do Estado Constitucional, qual seja o **Welfare State**, entre nós denominado de Estado do Bem-Estar Social ou simplesmente Estado Social.

Com o novo paradigma social, surge uma nova segmentação de direitos fundamentais, agora ditos de segunda dimensão e direcionados para a garantia da dignidade da pessoa humana, solapada que tinha sido pelo Estado Liberal.

### 12.3.1 Características do *Welfare State*

Grande parte da doutrina aponta a Constituição mexicana de 1917 e, em especial, a Constituição de Weimar de 1919, na Alemanha, como marcos delimitadores do nascimento do Estado Social.

Tais Constituições inovaram a ordem constitucional no que diz aos direitos sociais, econômicos, culturais e trabalhistas. Em consequência, não seria justo deixar de homenageá-las, uma vez que são pioneiras na positivação sistemática desta nova plêiade de direitos fundamentais.

Desta forma, sob os influxos da Constituição de Weimar, desponta o Estado Social bem mais intervencionista e, como bem assinalou García-Pelayo, com um conceito que se refere basicamente a uma dimensão da política estatal: a finalidade de produzir bem-estar social.

Pelo menos, no campo dos direitos fundamentais, o Estado Social (**Welfare State**) realinha seu eixo constitucional, deslocando-o para uma concepção de “estatalidade positiva”, que rejeita a postura de Estado Mínimo do paradigma liberal. Volta-se, por conseguinte, para combater o déficit econômico-social das classes menos favorecidas do tecido social (hipossuficientes) e que no Brasil somente foram assinaladas a partir da Constituição de 1934.

Com base nos princípios da justiça social e da dignidade da pessoa humana, o **Welfare State** ganhou dimensão emancipatória e passou a instituir normas programáticas destinadas a promover o bem estar geral. Assim, ao fazê-lo, o novo modelo de Estado Constitucional se insere em trajetória ético-jurídica, cujo postulado fundamental é a liberdade por intermédio do Estado, e não mais a liberdade perante o Estado, típico do modelo liberal burguês.

Sem negar os direitos civis e políticos conquistados pelo Estado Liberal, o **Welfare State** (Estado Social) se vê compelido a proteger também os direitos atrelados à igualdade material. Portanto, deve agora o Estado tratar desigualmente os desiguais (na proporção de suas desigualdades), protegendo os hipossuficientes. Eis aqui a essência do chamado Welfare State.

Vê-se, portanto, que o Estado deixa de ser vislumbrado como o inimigo número um da sociedade civil e passa a simbolizar a maior esperança de gerar igualdade material com vida digna para todos.

E observe com atenção que não se trata aqui de mera igualdade formal (todos são iguais perante a lei); vai muito além disso, na medida em que busca a igualdade real em seu núcleo essencial e que significa igualdade de oportunidades para todos.

É o direito a ter direitos constituindo-se na base da cidadania do Estado Social. Para tanto, aplica-se a antiga máxima que nem Aristóteles nem Rui Barbosa deixaram escapar, qual seja: **tratar desigualmente os desiguais na medida da sua desigualdade**. É o Estado intervindo nas relações privadas para proteger os hipossuficientes.



Figura 12.4 – <https://mocaselig.files.wordpress.com/2015/05/igualdade-nao-significa-justica.jpg>

É por tudo isso que o Estado Social é visto como uma ameaça à livre iniciativa e aos ditames da economia de mercado e o fato é que a crítica pós-moderna vem tentando enfraquecer o paradigma social sob os influxos do fenômeno da globalização.

Nesse sentido, grande parte da doutrina jurídica se posiciona reticente em relação à chamada onda neoliberal, proposta por certas correntes contemporâneas. Para tanto, afirmam que tal atitude apenas prejudicaria mais ainda a posição dos excluídos numa sociedade já tão desigual e assimétrica como a brasileira.

Sem desmerecer sua dimensão ético-social, há que se reconhecer, entretanto, que, hoje em dia, vive-se o eclipse do **welfarismo** que se agravou com a queda do muro de Berlim. Atualmente, não mais se hesita em professar o colapso do Estado Social, colocando em seu lugar o chamado Estado Pós-social (Pós-Moderno, para alguns), cuja tendência vem apontando para a restauração do **Estado Liberal burguês**, sob a roupagem neoliberal. Nesse sentido, o fim da bipolaridade estratégica trouxe, na sua esteira, a vitória do liberalismo capitalista e a implantação, em escala planetária, da democracia liberal e da abertura do comércio.

Enfim, são considerações como estas que entremostam a tendência de formação de uma nova configuração estatal com base na agenda neoliberal, desestatizante e desregulamentadora, que não se preocupa com a proteção dos hipossuficientes e, muito menos, ainda, com o agravamento do ciclo da periferia no mundo subdesenvolvido.

Esta é a razão pela qual vamos investigar no próximo segmento temático a crise do Estado Democrático Social de Direito (**Welfare State**).

### 12.3.2 A crise do *Welfare State* no mundo globalizado

O Estado contemporâneo vem passando por transformações radicais geradas por um novo cenário internacional globalizante que já não conta mais com o alto grau de previsibilidade estratégica da época da Guerra Fria.

Com efeito, a ordem mundial do terceiro milênio é bem diferente daquele cenário anterior, caracterizado pelo jogo político equilibrado de duas superpotências disputando áreas de influência ao longo do globo terrestre.

O desmoronamento da ex-URSS gestou um contexto mundial enigmático, cujas linhas de evolução vêm sinalizando para uma globalização neodarwinista,



que não tem se mostrado benéfica para a periferia do sistema mundial, como veremos mais adiante. Ao revés, a dinâmica da nova ordem mundial ganha contornos de um projeto neoliberal, que se volta para a desconstrução da soberania nacional.

Bolzan de Moraes entende que neste momento atual emerge como contra-ponto o projeto neoliberal que busca nas insuficiências e fragilidades do *État-Providence* (Estado Social de Direito) um retorno a um modelo reduzido de ordem estatal. Nesta linha, como já visto antes, o mundo globalizado ganha uma dinâmica “neoliberalizante” que se acelera a partir de dois grandes momentos de ruptura paradigmática da História da humanidade, quais sejam:

- a) a queda do muro de Berlim em 1989; e
- b) o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001.



Figuras 12.5 e 12.6 – <http://ahduvido.com.br/wp-content/uploads/2015/02/11-de-setembro-atentado-terrorista-teoria-da-conspiracao.jpg>

Tais eventos são marcos balizadores que trazem no seu bojo a crise do Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*), a renovação magnificada do Estado Liberal burguês e os riscos de neutralização dos direitos sociais, econômicos, culturais e trabalhistas.

É nesse diapasão que desponta o chamado Estado Pós-Social ou Estado Pós-Moderno, um novo paradigma de Estado Constitucional que ainda se encontra em construção e, portanto, sob intensa névoa conceitual, carecendo de maior desenvolvimento científico, seja no âmbito da ciência política ou do próprio direito constitucional.

Em consequência, um dos aspectos centrais da ciência política contemporânea refere-se à questão do regime jurídico de proteção dos direitos humanos,

e, em especial, no reconhecimento do **princípio da dignidade da pessoa humana como novo centro axiológico do Estado Constitucional**.

Com a globalização da economia, cabe indagar quais serão os desdobramentos da atual tendência de enfraquecimento do conceito de soberania, bem como qual será o nível de proteção dos direitos sociais, econômicos, culturais e trabalhistas?

E assim é que um dos objetivos desta obra é examinar quais deveriam ser os elementos nucleares do **Estado Constitucional Pós-Social**, nascido sob as ruínas do Estado do Bem-Estar Social, mas que já não pode mais seguir acriticamente o Estado Constitucional Neoliberal.

Por esta razão, nos tópicos seguintes faremos uma breve abordagem sobre alguns dos pontos relevantes que nos levam a refletir sobre o Estado contemporâneo. Embora se deva reconhecer que o Estado ainda configure uma instituição fundamental nos dias atuais, a verdade é que não é possível negar que também ele, como fruto de um tempo de grande volatilidade e relativizações, vem sendo obrigado a rever suas bases conceituais e reconstruir seus paradigmas. É o que tentaremos analisar abaixo.

## 12.4 O Estado e suas perspectivas contemporâneas<sup>1</sup>

### 12.4.1 O Estado neoconstitucional e o novo equilíbrio na divisão de poderes

Como se sabe, a constituição é, na maior parte dos países, o mais importante documento jurídico-político de um Estado. Tem uma dimensão jurídica, porque seus preceitos têm força normativa, mas é também política, na medida em que estabelece os fundamentos políticos do Estado de Direito. A maior parte da doutrina considera que as tarefas de uma constituição são: a) traçar a organização política do Estado, b) estabelecer um rol de direitos fundamentais e, para alguns, também c) determinar os princípios fundamentais e os objetivos que orientarão as ações de Estados.

---

<sup>1</sup> Texto escrito pelo Professor Marcelo Machado Costa Lima.

Por isso, a forma como as constituições se configuram tem inequívoca relação com a estruturação do Estado (suas competências, as relações mantidas entre os poderes, seus órgãos etc.). Se, historicamente, observamos que o Estado liberal se organiza com base em constituições de cunho liberal, estabelecendo um tipo de Estado que se abstém de atuar (Estado mínimo) e o Estado social se estrutura por meio de constituições que organizam um Estado atuante, prestador de serviços e por isso mais “encorpado”, a pergunta que surge é a seguinte: que tipo de constitucionalismo vem influenciando a formação do Estado brasileiro nos dias de hoje?

Antes de responder a essa pergunta, temos um esclarecimento a fazer. As teorias não servem unicamente para explicar uma realidade existente. Elas, muitas vezes, funcionam como fonte de inspiração para a construção de uma dada realidade histórica. Assim como Hobbes, Locke e Rousseau, Montesquieu com suas teorizações ajudou a conformar os diversos tipos de Estado que estudamos. Conceitos fundamentais como monopólio da violência, direito de resistência, soberania popular, divisão de poderes, por exemplo, são construções teóricas incontornáveis e que ainda estão na base das justificativas argumentativas utilizadas pelos grandes teóricos para justificar suas teses.

Feita a elucidação, respondemos que no âmbito do que temos denominado por Estado Pós-Social é forte a influência de um fenômeno denominado “neoconstitucionalismo”. Este, como visão teórico-filosófica, vem exercendo ampla ingerência não apenas no sistema jurídico brasileiro, mas também no seu sistema político. Embora o neoconstitucionalismo aplicado no Brasil não abra mão nem das conquistas liberais, nem das conquistas sociais estudadas (e nesse sentido busca aproximar-se dos traços definidores do Estado pós-social), há nele outras características que ajudam a moldar um tipo específico de Estado.

Passemos, então, a tratar do fenômeno denominado “neoconstitucionalismo”. Trata-se de um conceito que explica um fenômeno relativamente recente dentro do Estado constitucional contemporâneo e que hoje se difunde cada vez mais no Brasil, na esteira do que acontece em grandes tradições jurídicas europeias e sul-americanas. Esse fenômeno vem gerando uma evidente alteração no processo de compreensão não apenas da ordem jurídica, mas também na estruturação do Estado de Direito, típico de um Estado Pós-social.

O neoconstitucionalismo, no sentido que queremos aqui abordar (mais afeito aos objetivos da nossa disciplina), apresenta duas características fundamentais que muito nos interessam em nossos estudos sobre as linhas do Estado contemporâneo:

a) como concepção que reconfigura a relação entre os poderes (principalmente entre Judiciário e Legislativo), buscando um novo equilíbrio em base a um novo desenho institucional;

b) como concepção teórica que concede às normas constitucionais o papel de instrumento irradiador de valores (vetores axiológicos) do sistema jurídico, disseminando seus valores para todas as áreas do Direito, com especial destaque para aquelas que enaltecem a dignidade humana.

Analisemos as duas situações, começando por aquela que trata da redistribuição de funções entre os três poderes. A rigor, a “constitucionalização” é um fenômeno jurídico-político (inclusive com um acento político mais acentuado do que o jurídico) da passagem do chamado Estado Legislativo do Século XIX ao Estado Constitucional do Século XX, mais precisamente a partir do momento em que se conclui que as leis produzidas pelo legislador devem estar em conformidade com os comandos estabelecidos na constituição.

Esta tarefa de verificação da necessária integração entre o texto constitucional e as leis produzidas pelo legislador foi conferida ao Poder Judiciário, e a isto denominamos “controle de constitucionalidade das leis”.

A Constituição Brasileira de 1988 oferece denso conteúdo material composto de valores, direitos fundamentais, diretrizes aos poderes públicos, de maneira que é bastante difícil conceber um problema jurídico medianamente sério que não encontre alguma orientação no texto constitucional. O problema que daí decorre é que por trás de cada preceito legal é sempre possível encontrar uma norma constitucional que pode confirmar tal preceito (legal) ou, ao contrário, pode contradizê-lo.

Assim, sendo a constituição composta de normas que potencialmente podem estar presentes em todos os conflitos gerados no âmbito do sistema jurídico, acaba por gerar um fenômeno que podemos chamar de “onipresença judicial”, pois a constituição oferece orientações em praticamente todas as esferas da vida jurídico-política. Ora, considerando que estas esferas estão confiadas à garantia judicial, o legislador, como representante da soberania popular, estaria, em tese, perdendo sua autonomia.

Neste sentido, o que vem ocorrendo é uma reconfiguração estrutural na forma de organizar o poder, com uma busca por acomodação no processo de separação de poderes e competências. O neoconstitucionalismo, em resumo,

como concepção jurídico-política, almeja a submissão de toda a emanção legal (mesmo aquela produzida pelo legislador democrático) à ordem constitucional. É a constituição que deve estar no comando.

Este é o ponto que gera muitas repercussões. Isto porque, o acirramento desta concepção pode gerar o fenômeno denominado “judicialização da política”. Este vem a significar a indevida intromissão do Poder Judiciário em esferas políticas mais avançadas, em afronta ao princípio da soberania popular, já que o juiz, não sendo eleito pelo povo, não pode ser considerado seu representante.

Reforçam os críticos que, na “judicialização da política”, o papel alargado concedido aos juízes, com seus discursos mais técnicos, tende a reduzir o alcance do discurso político expresso pelas classes políticas tradicionais. De toda forma, por não ser descabida uma possível crítica de “judicialização da política” e de excessivo deslocamento do poder (com repercussões de um possível *déficit* democrático), em razão de uma atuação exacerbada por parte do Poder Judiciário é que o próprio sistema vai criando mecanismos teóricos e institucionais em busca do reequilíbrio.



Figura 12.7 – <http://www.diplomatique.org.br/upload/editor/images/justica.jpg>

Muito se fala atualmente na necessidade de uso da chamada autocontenção (*self-restraint*) pelo Poder Judiciário no Brasil, pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, a Corte brasileira (STF), ao realizar seus julgamentos, teria o dever de observar o espaço institucional destinado à atuação do Poder Legislativo, abstendo-se de atuar nesta esfera, em respeito ao princípio da divisão equilibrada de poderes.

Por alguns motivos, esta “rearrumação sistêmica”, em um quadro mais amplo de reorganização dos poderes políticos, parece ser inevitável. Um primeiro motivo que exige maior intervenção do Poder Judiciário decorre da simples

constatação de que a complexidade da vida contemporânea não possibilita que o legislador preveja e, conseqüentemente, produza leis para todas as situações passíveis de ocorrência. Por isto, em razão da obrigação do juiz de decidir os casos a ele apresentados, não lhe resta alternativa que não seja a de ele próprio produzir a norma (faltante) para o caso concreto.

Por isso, a maior parte dos estudiosos do tema entende que o chamado “ativismo judicial” aplicado em doses adequadas (ele pode ser “forte” ou “fraco”, dependendo do grau de atuação do magistrado) parece aprimorar o sistema e não configura uma violação ao princípio da separação de poderes quando a própria constituição autoriza a atuação do juiz nos limites por ela delineados.

Além disso, o próprio sistema brasileiro, sensível ao fato de que as novas atribuições concedidas ao Poder Judiciário nos tempos atuais exigem que o mesmo exerça suas funções de forma mais democrática, procurou introduzir “novos” institutos como o *amicus curiae* e as audiências públicas, que visam a reforçar a ideia de equilíbrio entre poderes e a ampliação e o aperfeiçoamento do regime democrático.

Já no que se refere ao segundo ponto, mais especificamente ao papel concedido às constituições como instrumentos irradiadores de valores (verdadeiros vetores **axiológicos**) do sistema jurídico-político, considera-se que no neoconstitucionalismo é muito tênue a separação entre as esferas moral, política e jurídica. Por esta razão, aqueles que exercem as funções legislativas e judiciárias devem sempre levar em conta as conexões necessárias entre estas três esferas.

**Axiológico** - Estudo de alguma espécie de valor, em especial de valores morais.

Porém, para que isto se dê, é necessário reconhecer a importância central do papel exercido pelos princípios jurídicos (lembrando que princípios são espécies do gênero normas jurídicas). São eles que transferem, por meio de sua normatividade, os valores reconhecidos pelo grupo social e pela constituição para dentro do sistema jurídico, obrigando a que os agentes do Estado se obriquem a atuar conectados com o mundo do valor e da moral. Essa é uma posição amplamente defendida por **Ronald Dworkin**, um grande filósofo da política e do direito.

**Ronald Dworkin (Worcester, Massachusetts, 11 de dezembro de 1931 — Londres, 14 de fevereiro de 2013)** foi um filósofo político e do Direito norte-americano. Seu trabalho é muito reconhecido, podendo ser considerado um dos filósofos do Direito com maior prestígio no Brasil. É conhecido por suas contribuições para a Filosofia do Direito e Filosofia Política. Sua teoria *do direito como integridade* é uma das principais visões contemporâneas sobre a natureza do direito.



Figura 12.8



Figura 12.9 – [http://imgs.jusbrasil.com/topics/26843756/images/1405255746\\_standard.jpg](http://imgs.jusbrasil.com/topics/26843756/images/1405255746_standard.jpg)

Como veremos mais adiante, a absorção dos direitos humanos pelas constituições modernas aproximam o direito da moral, enfatizando a transcendentalidade da dignidade humana como vetor mais fundamental da ordem estatal. Neste sentido, e embora o neoconstitucionalismo não se recuse a usar um tipo de **racionalidade consequencialista** (meios-fim), tão cara à Maquiavel, também leva em consideração em sua configuração teórica a necessidade de se analisar os problemas jurídico-políticos por um tipo de racionalidade moral, como pretensão de **adicionar justiça (substantiva) ao sistema jurídico**.

**Racionalidade consequencialista** – atributo humano que faz com que o sujeito meça as consequências de seu agir, calculando a relação custo-benefício do ato. Neste caso, deixa para segundo plano questões de ordem ético-moral.

Assim, na base do que estamos considerando ser um **processo de valorização dos ideais neoconstitucionais**, no âmbito jurídico-político brasileiro, temos como premissas que o mesmo não surge em nosso ambiente jurídico como um modismo inconsequente e passageiro. Pelo contrário, temos motivos para acreditar que encontra fundamentos, não apenas em bases mais remotas

de uma tradição do pensamento ocidental, mas também, em bases profundas da própria formação histórica e mental do pensamento jurídico brasileiro, que sempre questionou a dificuldade do positivismo jurídico em estabelecer uma relação entre direito e justiça.

#### 12.4.2 Os Direitos Humanos e a relativização do conceito de soberania

Em muitos casos, os fatores que nos levam ao fenômeno da relativização da soberania estatal acabam por trazer preocupações àqueles que se dedicam ao estudo do fenômeno estatal. Isto porque, frequentemente, esses fatores se originam de acontecimentos não controláveis, como teremos a oportunidade de observar. Porém, não é exatamente assim quando esta relativização se apresenta em razão da necessidade de o poder estatal se submeter aos direitos humanos. Neste caso, longe de nos preocupar, a ideia deve receber o devido apoio.

**Os direitos humanos são tidos como inerentes a todos os seres humanos, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição. Incluem o direito à vida e à liberdade, à liberdade de opinião e de expressão, o direito ao trabalho e à educação, entre muitos outros, e a simples condição de ser humano concede ao indivíduo o direito subjetivo de usufruir deles.** Não são poucos os estudiosos das ciências políticas e das ciências jurídicas que reconhecem **os direitos humanos como possuidores de natureza supraconstitucional**, ou seja, possuidores de normatividade hierárquica superior às normas das constituições nacionais.

A contínua insistência sobre a necessidade de respeitar os direitos humanos tem, gradualmente, produzido consequências significativas, seja para o comportamento (*ethos*) dos Estados, seja para o comportamento internacional no seu conjunto. Antes de tudo, pode-se afirmar que a teoria dos direitos humanos conseguiu o mérito de projetar em uma dimensão internacional os textos normativos adotados na matéria nos ordenamentos nacionais de alguns países particularmente avançados. **Assim, finalmente atingiu o reconhecimento universal (sobretudo por meio da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948) de alguns valores fundamentais que até aquele momento estavam afirmados somente no contexto nacional de alguns países.**



No entanto, sabe-se que foi grande a caminhada até chegarmos a esta Declaração. Costumamos apontar a **Carta Magna inglesa**, de 1215, como o primeiro documento que, ao limitar os poderes do rei, estabeleceu um espaço de direitos aos súditos. Por isso, é importante reconhecer que os direitos humanos não são benesses concedidas pelo poder, mas frutos das conquistas históricas da própria humanidade.

**A Magna Carta (ou a Grande Carta)** vem sendo celebrada por completar recentemente 800 anos. Não é um fato histórico de importância secundária, pois o que está sendo comemorado é o que os séculos fizeram dela: um poderoso símbolo de limitação do poder e da afirmação das liberdades individuais. Embora tenha sido inicialmente dirigida aos barões ingleses, o tempo a transformou em um verdadeiro emblema dos direitos dos cidadãos.

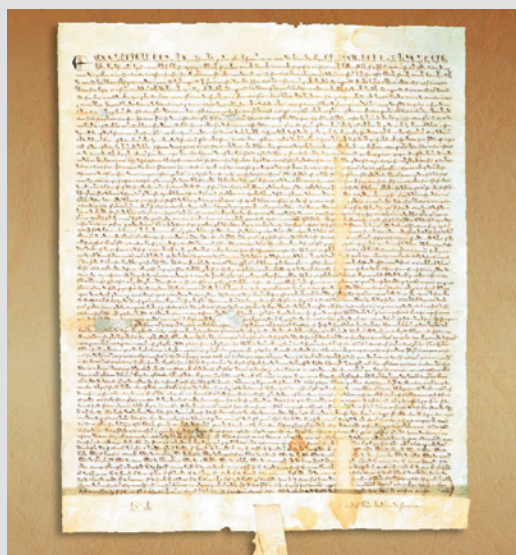


Figura 12.10

**Indicação!** São vários os filmes hollywoodianos que abordam os acontecimentos históricos que circunstanciam a assinatura da Carta Magna. Mais recentemente, dois deles ganharam maior destaque: *Robin Hood* (2010); *Sangue e Honra* (2011). Vale a pena conferir o contexto histórico que é apresentado.

Em contrapartida, é necessário reconhecer a importância da ação desenvolvida pelas Nações Unidas na promoção de um profundo senso de justiça social

e de indignação contra a violência estrutural ínsita na comunidade internacional, em particular no que diz respeito às situações históricas (domínio colonial e neocolonial, *apartheid*, mas também de condições de pobreza, subnutrição e carestia em tantos países pobres) que, de fato, levaram à privação inteiros grupos humanos ou povos de seus direitos fundamentais.

O termo *apartheid* se refere a uma específica política racial até bem pouco tempo implantada na África do Sul. De acordo com esse regime, a minoria branca detinha direito a voto, o poder político e poder econômico no país, enquanto à maioria negra restava apenas a obrigação de obedecer rigorosamente esta legislação separatista/racista.

As Nações Unidas, em outras palavras, conseguiram passar de uma noção estática de direitos humanos (concebidos como meio para realizar a paz em nível internacional) a uma concepção dinâmica, que chega ao ponto de encorajar o embate e a subversão dos *status quo* com o objetivo de introduzir a justiça social e o respeito à dignidade da pessoa humana.

Pode-se afirmar que, hoje, todos – ou quase todos – os Estados estejam de acordo no reconhecimento dos seguintes postulados:

- a) acima de tudo, a dignidade dos seres humanos é um valor primário que os Estados devem tentar proteger, para além das condições de nacionalidade, gênero, cultura etc.;
- b) é necessário que se ponha como objetivo também a realização dos fundamentais direitos da coletividade e dos povos;
- c) a discriminação racial é considerada universalmente uma condição repugnante e inaceitável;
- d) mesmo que alguns países considerem extremamente difícil alcançar o pleno respeito aos direitos humanos (seja por razões econômicas, seja por carência organizativa), nenhum Estado está autorizado a cometer violações graves, repetidas e sistematizadas de tais direitos;
- e) quando tais violações são cometidas sobre larga escala, a comunidade internacional é legítima para intervir, com meios pacíficos.

Existe, todavia, uma notável distância entre os planos do “ser” e do “dever ser”. Sob o perfil da elaboração normativa os progressos têm sido enormes, inclusive no Brasil (principalmente, como vimos, em razão da assunção dos

paradigmas neoconstitucionais). Porém, se examinamos a ação internacional para garantir o respeito efetivo dos direitos humanos, o balanço é bem menos otimista, tanto em nível mundial, como também no Brasil.

Embora tenham sido instituídos importantes procedimentos de monitoramento no interior do sistema das Nações Unidas por meio de algumas convenções internacionais, até agora as mesmas não alcançaram grandes resultados. Por outro lado, na avaliação de tais procedimentos deve-se levar em conta o fato de que tais convenções não são nem juridicamente vinculantes, nem coercitivas em face dos Estados.

A efetividade das mesmas somente se resolve em uma forma de pressão política, moral e psicológica e também no estímulo à reação da opinião pública (seja do Estado em questão, seja da comunidade internacional). No entanto, os seus efeitos somente podem ser sentidos em um longo período de tempo.

De toda sorte, o importante é perceber que embora os direitos humanos venham representando uma real limitação não apenas às funções legislativas do Estado, mas também às suas atuações nos campos executivo e judiciário, há um consenso na comunidade internacional de que assim deve ser. Se por um lado existem discordâncias sobre quais os direitos devam ser considerados como parâmetros limitadores à soberania estatal, por outro lado, quase todos os países do mundo adotam, em maior ou menor grau, em suas constituições, os direitos estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos do Homem. É o caso, por exemplo, da Constituição Federal de 1988, auxiliada pelos paradigmas teóricos do neoconstitucionalismo, conforme visto anteriormente.

#### 12.4.3 As funções estatais em face do pluralismo e do multiculturalismo

Outro problema a ser enfrentado pelos Estados contemporâneos e que vem se acirrando com o passar do tempo é o incontornável processo de pluralização por que passam as sociedades atuais. Neste contexto duas visões se destacam: o pluralismo e o multiculturalismo. Embora possam parecer linhas teóricas próximas, as linhas multiculturalistas e pluralistas são divergentes em muitos pontos fundamentais.



Figura 12.11 – <http://portaldoprofessor.mec.gov.br/storage/discovirtual/galerias/imagem/0000000132/0000023248.jpg>

O pluralismo, defendido pela tradição liberal, parte do pressuposto da existência de um desacordo profundo e irredutível entre as concepções filosóficas, morais e religiosas vivenciadas pelos indivíduos no interior das sociedades modernas. Nesta linha, entende a “tolerância” como categoria conceitual por excelência da tradição ocidental, pois ela permite a convivência respeitosa entre os indivíduos.

**Indicação!** O filme *Raça* de Joel Zito Araújo e Megan Mylan, conta a história de três pessoas negras na linha de frente da batalha contemporânea pela igualdade em um país que se orgulha em ser uma democracia racial. Vale a pena conferir!

O **multiculturalismo** é uma visão filosófica que defende a concepção de que somente tolerância não é suficiente. É necessário ir além, quando se está diante de diferentes culturas num mesmo território ou nação. Por isso, para seus defensores, as diferenças entre culturas que habitam um mesmo Estado nacional, devem ser mais do que respeitadas, devem ser encorajadas. O Estado Democrático de Direito teria a obrigação de aceitar as demandas de certos “direitos culturais de grupo”, conforme alegam vários defensores desta linha de pensamento, produzindo meios políticos para o reconhecimento destes grupos.

A ideia de multiculturalismo está associada a outros fenômenos contemporâneos como o pós-modernismo e o relativismo cultural. Não há, no entanto, um consenso entre os pensadores desse tema acerca de uma definição precisa, existindo dentro da corrente multicultural várias subcorrentes, que se agregam

em torno da ideia de diversidade. Outra questão é saber quais os grupos estão em condições de serem reconhecidos como tal para fazer uso das políticas multiculturalistas.

Para fins de exemplificação, seria possível falar em uma “cultura **gay**”? Os **gays** formariam um grupo específico? Embora haja quem entenda não ser possível classificar o movimento **gay**, no âmbito das políticas de reconhecimento, já que não só não existiria uma cultura **gay**, como os **gays** não teriam a pretensão de marcar “diferença”, há, todavia, quem o faça sob o argumento da necessidade de proteção a grupos minoritários e do sentimento de pertencimento a uma dada comunidade. Para estes, a associação se daria em torno a temas como raça, gênero, cultura, visão de mundo, orientação sexual etc.

Para os multiculturalistas, o pertencimento a um grupo minoritário específico gera a necessidade de proteção estatal a este grupo, seja por meio de produção de leis, seja por meio da produção de políticas de reconhecimento. Segundo **Charles Taylor** “o reconhecimento não é cortesia”, pois a democracia exige polidez. Mais do que tolerância, os grupos minoritários exigem que seja reconhecida sua forma cultural. Nesta linha, os direitos fundamentais ocidentais apenas teriam enfatizado os direitos individuais, esquecendo-se dos direitos culturais de grupos.

**Charles Taylor**, nascido em 1931, é um importante filósofo canadense da contemporaneidade, participando de vários debates filosóficos em filosofia política, filosofia social e em história da filosofia. Destacou-se como representante das vertentes comunitaristas e para o chamado multiculturalismo e tem obras consideradas muito importantes nestas áreas.

Vê-se, então, que enquanto, para os defensores de uma posição democrático-liberal (J. Rawls, **B. Ackerman**, **Brian Berry** e mesmo **J. Habermas**) **o pluralismo está calcado na igualdade, para os multiculturalistas a ideia é a de reconhecimento da diferença**. Para os primeiros, o Estado, ao promover a justiça social, deve garantir a todos os cidadãos as mesmas oportunidades; para os outros, a ideia que prevalece é a de que o Estado conceda tratamento legal diferenciado em razão das diferenças.

**John Rawls (1921-2002)** foi um filósofo norte-americano, frequentou as Universidades de Oxford e de Harvard, tendo mais tarde lecionado nesta última. Por muitos considerado o maior nome da filosofia política do século XX, escreveu algumas influentes obras sobre política entre as quais se destaca *Uma Teoria de Justiça*.

**Bruce Ackerman (1943)** é professor de Direito e Ciência Política na Universidade de Yale e autor de diversos livros que têm tido uma ampla influência na Filosofia Política e Direito Constitucional, inclusive no Brasil.

**Brian Barry (1936-2009)** foi professor emérito de Filosofia Política na Universidade de Columbia e professor emérito de Ciência Política na Escola de Economia de Londres. É considerado um dos maiores defensores do liberalismo político na atualidade e também um grande opositor do pensamento multicultural.

**Jürgen Habermas (1929)** é um dos mais importantes filósofos alemães do século XX. Ao longo da sua vastíssima obra, tem procurado criar uma teoria crítica social assente numa teoria da sociedade. Assumindo-se ainda como um dos defensores da modernidade, procura criar uma teoria da razão que inclua teoria e prática.

Tornou-se célebre, na direção de defesa das demandas multiculturalistas, a fala de Boaventura de Souza Santos, que, independentemente das virtudes e dos defeitos da teoria, é uma verdadeira homenagem ao direito à diferença: **“Temos o direito de ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito de ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades.”**

**Boaventura de Sousa Santos (1940).** Estudou na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, onde concluiu a sua licenciatura. É um dos mais famosos sociólogos e cientistas portugueses, desfrutando de grande prestígio no Brasil.



Figura 12.12 – <http://www.bulevoador.com.br/wp-content/uploads/2013/02/foto-3.jpg>

Contra as linhas multiculturalistas, as correntes da democracia liberal enfatizam a liberdade de consciência, a neutralidade, a imparcialidade, entendendo a igualdade e a liberdade como valores reitores do pluralismo (liberalismo igualitário). O pluralismo é, assim, o afastamento de qualquer poder monocrático e uniformizante. Segundo John Rawls, o fato do pluralismo é o reconhecimento da existência de profundo desacordo entre as concepções de bem viver defendidas por indivíduos e grupos que compõem uma sociedade democrática moderna.

Os pluralistas também defendem fortemente a validade do princípio de tolerância, tão subestimado pelos multiculturalistas. Segundo Giovanni Sartori, o princípio da tolerância fundamenta-se em três critérios:

- a) afastamento de qualquer tipo de dogma e de verdade única, sendo que quem alega algo está sempre obrigado a apresentar argumentos racionais que sustente sua afirmação;
- b) uso do princípio do *harm principle*, ou seja, a tolerância não comporta, nem aceita que alguém cause prejuízo a outrem;
- c) utilização do critério da reciprocidade, que afirma que a concessão de uma parte a outra deve encontrar contrapartida por parte daquele que recebeu o benefício, pois do contrário não existe tolerância.

A cidade na Antiguidade temia a discórdia, e por isso a uniformidade era um valor. Na modernidade, ao contrário, o Estado Democrático de Direito, ao estabelecer como um dos seus maiores valores a possibilidade do dissenso, criou critérios para dominá-lo e transformou a discórdia em acordo. Sendo fato que nós habitamos em sociedades cuja característica central é o pluralismo intenso, para os democratas deliberativos o Estado democrático (pluralista) deve se apoiar sobre uma diversidade que produz a integração, e não a desintegração.

Afirmam os liberais, defensores da categoria do pluralismo, que o multiculturalismo, em vez de promover uma diversidade integrada, promove uma identidade separada de cada grupo criando-a e, principalmente, fomentando-a. O resultado é uma sociedade de compartimentos estanques e mesmo hostis, nos quais os grupos estão identificados consigo mesmo e, portanto, não têm nem desejo, nem capacidade de integração. Para os mais ardorosos defensores das vertentes democrático-liberais (Brian Barry à frente), as concepções multiculturalistas não só não superam o pluralismo, como tendem a destruí-lo.

Por todo o exposto, não vale a pena afirmar qual a linha adequada nesta luta, mas não restam dúvidas de que a posição estatal multicultural pode gerar divisões.

Se o pluralismo é incontornável nas sociedades modernas, é possível que os democratas-liberais possuam alguma razão, quando, seguindo a observação de Nancy Fraser, afirmam que o multiculturalismo acabou por introduzir um elemento estranho ao Estado Democrático de Direito: a separação (racial, cultural etc.).

**Nancy Fraser (1947)** é uma influente pensadora feminista, preocupada com as concepções de justiça. Afirma que a justiça, como conceito complexo, deve ser entendida sob três dimensões separadas, ainda que inter-relacionadas: distribuição, reconhecimento e representação.

Alega ainda que as demandas multiculturalistas levadas a extremos constroem, no interior do Estado nacional, verdadeiros nichos culturais exclusivos, dificultando a integração e diluindo os vínculos existentes entre cidadão e Estado. Neste sentido, o indivíduo apenas estaria apto a se reconhecer como um membro do grupo minoritário específico, mas não capaz de se reconhecer como membro da sociedade estatal. Este rompimento do elo é mais um desafio do Estado contemporâneo, que tem que lidar com indivíduos que não apenas não compartilham valores entre si, mas que, cada vez mais, alteram seus próprios valores em um espaço de tempo cada vez menor.

**Indicação!** Vale muito a pena ver o filme *Antes da chuva*. Ali é mostrada uma Iugoslávia absolutamente dividida por profundos conflitos étnicos, culturais e, em especial, religiosos. O melhor é que está disponível na rede, em <https://www.youtube.com/watch?v=hoVsxFARw0Q>.

O tema vem ganhando crescente dimensão no Brasil. Não são poucos os casos relevantes em que, para se entender a discussão travada, é necessário algum domínio das linhas argumentativas que envolvem a discussão **pluralismo X multiculturalismo**. Para fins de exemplificação, citamos a demarcação de terras indígenas, a Lei de Cotas Raciais, as demandas dos quilombolas, a Lei Maria da Penha, o reconhecimento da união homoafetiva, a diminuição da maioria penal etc.



Figura 12.13 – <http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/04/QUILOMBOLAS1.jpg>



#### 12.4.4 O Estado e a Globalização

À primeira vista, “globalização” mostra-se como um termo mais fortemente relacionado a uma perspectiva de análise econômica (atividades produtivas, comerciais e financeiras), representando uma crescente interconexão entre as economias dos vários países em uma perspectiva de livre-comércio. Porém, relacionar o fenômeno da globalização somente à economia pode ser uma visão excessivamente simplificadora.

Seguindo a perspectiva de alguns grandes pensadores, faz-se necessário pensar a globalização de uma forma mais ampliada, entendendo-a por intermédio de uma convergência dinamizada de fatores políticos, sociais, culturais e econômicos, sobretudo, e também pelo desenvolvimento de tecnologias da informação e da comunicação que intensificam a velocidade e o alcance da interação entre pessoas ao redor do mundo.

Como não poderia deixar de ser, na perspectiva que pretendemos enfatizar, ou seja, a política, a repercussão da globalização na reconfiguração da estrutura e do papel do Estado nacional pode ser considerada, inequivocamente, uma extensão e um acelerador do processo contínuo de transnacionalização. É nesse sentido que parece estarmos diante de uma possível erosão das competências tradicionais do Estado soberano, tendendo este, progressivamente, a ter de abrir mão de algumas de suas mais tradicionais competências de regulação e jurisdição. Cabe-nos, assim, tentar delimitar o impacto do fenômeno de intensificação da globalização sobre o Estado contemporâneo, apresentando-o em três níveis.

**Em primeiro lugar**, temos o problema da necessidade de transferência de tradicionais competências dos Estados nacionais para as esferas internacionais. Em razão da complexidade dos problemas atuais (pensemos no tráfico internacional de drogas, no terrorismo, ou mesmo nos problemas de preservação do meio ambiente, entre um infindável número de exemplos que poderiam ser apresentados), o Estado nacional já não se mostra mais capaz de, por si só, resolver ou apresentar resposta perante as diversas solicitações e exigências que a ele são dirigidas, seja ao nível do desenvolvimento e do bem-estar, da segurança e da estabilidade ou mesmo do ambiente, da justiça e dos direitos humanos.

A busca pela cooperação e/ou associação com outros Estados nacionais, ou mesmo outras instâncias internacionais, para alcançar esses fins acaba se tornando uma necessidade insuperável. Por isso, se é inevitável que passe ele a

partilhar suas responsabilidades e suas competências, o preço que deve pagar é o da relativização de sua soberania. Se os problemas e as ameaças não mais se confinam no interior dos Estados, as soluções para suas resoluções, por via de consequência, são cada vez mais passíveis de serem encontradas em um nível de regulação internacional.

Aliás, a tendência que se vai vislumbrando é a de que, ao delegar a outras entidades competências anteriormente suas, os Estados nacionais devam ter de reconhecer nas outras esferas uma hierarquia superior à sua. Essa é uma realidade que vai se tornando cada vez mais evidente, principalmente para os países que aprofundam suas integrações regionais, e o exemplo da União Europeia é o mais contundente neste sentido.

**Em segundo lugar**, o processo de globalização vem diluindo no conceito de fronteira o que seja “interno” e “externo”. Isto acontece pelo progressivo aumento de fluxos e de refluxos de pessoas e mercadorias. Tal ocorrência leva o Estado a ter que assumir responsabilidades que vão além do seu território e de sua população. As fronteiras dos Estados são cada vez mais permeáveis às trocas e aos intercâmbios comerciais, intelectuais, culturais, de pessoas, bens e serviços.

Assim, em vez de uma lógica de fixidez das populações em respeito ao princípio da nacionalidade, observa-se uma tendência a certo “nomadismo internacional”, que vem desconstruindo a noção tradicional de espaço. Para tornar o quadro ainda mais complexo, o acirramento do fenômeno de imigração decorrente das crises econômicas e políticas vivenciadas em algumas regiões do planeta aumentou consideravelmente a imigração de refugiados no mundo. Mesmo o Brasil, que nos últimos anos não vinha sendo destino escolhido por refugiados e imigrantes, vem se adaptando à nova realidade, que é a de crescente procura por cidadãos provenientes de várias partes do mundo, especialmente da América Latina e da África.

O agravante em relação à questão em voga é a de que o problema não envolve somente questões relacionadas à segurança, aos direitos humanos, à saúde, ao trabalho etc. O problema de maior dificuldade de solução é aquele gerado pelo crescente aumento de intolerância e preconceito nas regiões em que estes imigrantes aportam, o que nos leva à necessidade de analisar com mais profundidade a discussão entre liberais e multiculturalistas sobre tolerância e reconhecimento.

**Um terceiro ponto** é o de que a globalização também obriga o Estado a confrontar-se com uma multiplicidade de outros atores que operam no seu seio (no âmbito do seu território e junto da sua população), sendo que muitas vezes estes escapam ao seu controle e à sua regulação. Nesta linha, podemos citar os estudos desenvolvidos no mundo e, principalmente, no Brasil, pelo Prof. Marcelo Neves, que tratam de analisar a relação entre ordens jurídico-políticas diversas.

Interessante se faz que observemos o surgimento de inúmeros atores que há pouco tempo, com a hegemonia da teoria da soberania Estatal não possuíam força no cenário internacional e hoje rivalizam com o estado em busca de reconhecimento de jurisdição em casos específicos. **Podemos citar, por exemplo, a relativização do direito nacional em face do direito internacional público. Como exemplo podemos citar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem feito valer sua competência perante os países que são signatários da Convenção Americana de Direitos Humanos, inclusive o Brasil.** Os diversos países, mesmo afirmando não abrir mão de sua soberania, vêm acatando as decisões da referida Corte.

Nessa mesma direção, outra questão que vem sendo objeto de estudo no mundo inteiro é o fato da inescapável relativização das leis nacionais quando entram em conflito com as leis dos blocos regionais (por exemplo, União Europeia, Mercosul, NAFTA, Pacto Andino a ASEAN etc.) do qual seja membro um determinado país. Mesmo que existam defensores da soberania da lei do Estado nacional quando ocorre o conflito. A verdade é que os Estados têm se curvado à lógica de que não podem desrespeitar as regras do bloco, sem que isso deixe de implicar na necessidade de sair dele. Até aqui, mesmo com muitas crises políticas, o que se observa é que os países relativizam seus poderes a fim de se manterem como membros dos blocos regionais.

Outra situação paradigmática sobre o tema diz respeito à relativização de normas de direito do Estado Nacional em face de ordens jurídicas transnacionais, porém, privadas. Neste caso, um exemplo pode valer por mil palavras, deixando claro aonde queremos chegar. No decorrer dos preparativos para a Copa do Mundo de 2014, a Lei Geral da Copa, medida legislativa imposta pela FIFA para reger as regras gerais para a competição, estabeleceu uma série de normas em contrariedade ao ordenamento vigente no país.

Como se sabe, as exigências da FIFA foram aceitas, e o ordenamento pátrio foi flexibilizado. Outros exemplos poderiam ser levantados, como aqueles em que Estados nacionais flexibilizam suas normas para acatar decisões de

Tribunais internacionais esportivos. De qualquer forma, o fato é que a relativização das normas estatais vem se dando, não somente em relação a organizações internacionais ou blocos regionais de caráter público, mas também em face de organizações quase públicas ou mesmo privadas.

Assim, no fundo, o que se começa a colocar em causa é a própria autoridade interna do Estado soberano ou pelo menos a dimensão desta “soberania”. O fenômeno descrito, e que retrata o que alguns denominam por “lealdades partilhadas” (conforme veremos um pouco mais adiante), ou a defesa de um direito de ingerência humanitária, ou até mesmo o respeito a decisões emanadas por tribunais internacionais (mesmo que de natureza não pública) apontam claramente neste sentido. Ora, as ansiedades geradas pela brusca aceleração da globalização têm de ser encaradas no contexto das exigências em relação aos estados, e que aumentaram radicalmente nas últimas décadas.

A interdependência que vem sendo progressivamente ampliada entre os Estados nacionais aponta para uma aproximação cada vez maior entre as concepções de soberania e de cooperação jurídica, econômica e social, o que afeta fortemente a pretensão à soberania dos Estados nacionais. Assim, se por um lado faz-se imperativo que os Estados nacionais levem a sério os pactos e compromissos assumidos com a comunidade internacional, parece, por outro lado, ser inevitável que os cientistas políticos procurem estabelecer a reconfiguração do conceito de soberania, evitando que a expressão “soberania” deixe de fazer qualquer sentido no âmbito das ciências políticas.

#### 12.4.5 O Estado e sua fragmentação quantitativa e qualitativa

Sendo um fenômeno recente, vivenciado a partir do fim da Segunda Guerra, a fragmentação é o fenômeno de multiplicação dos Estados no ambiente internacional, com algumas consequências sensíveis, como veremos. Este fenômeno pode ser analisado tanto do ponto de vista quantitativo, como do ponto de vista qualitativo. Começemos pela mais simples, ou seja, pela perspectiva quantitativa.

O primeiro passo no recente processo de multiplicação de países ocorreu em função da emancipação de antigas colônias europeias na África e na Ásia no período que se seguiu ao pós-guerra (principalmente a partir dos anos 1950). Com o enfraquecimento das antigas potências da Europa, iniciaram-se os movimentos pela independência, fazendo nascer, depois dos movimentos de libertação, aproximadamente 50 novos países. Na Ásia, as colônias se impuseram à

dominação europeia, americana e japonesa (com apoio americano e soviético) fazendo-se independentes em processo que teve início mesmo no decorrer da Segunda Guerra, levando ao surgimento de quase 20 novos Estados no cenário internacional.

Mais recentemente, depois da derrocada do império soviético e após a queda do Muro de Berlim, ocorreu um novo grande aumento do número de estados por intermédio da fragmentação de outros estados anteriormente existentes. Apenas para que possamos ter uma ideia, a antiga União Soviética se fragmentou em 15 novos estados, a antiga Iugoslávia em 7 novos estados (se considerarmos o Kosovo como estado, já que reconhecido por 106 países) e a ex-Cecoslováquia dividiu-se em República Checa e Eslováquia. Mesmo que consideremos o caso da reunificação das “Alemanhas” Oriental e Ocidental, formando a atual Alemanha, mais de 20 novos Estados surgiram a partir dos anos 90 do século XX.

Hoje, vários territórios lutam para serem reconhecidos como estados. Embora sejam mais notados os casos da Palestina e Chechênia, são oficiais o pleito de nove casos de territórios que buscam a independência, com consequente reconhecimento de soberania estatal (Abecásia; Camarões do Sul; Chipre do Norte; Nagorno-Karabakh; Ossétia do Sul; Saara Ocidental; Saaland; Transníttria; Venda).

Assim, o reconhecimento de inúmeros novos países levou o número de estados a triplicar. Este dado, por si só, nada significa, mas embora os novos estados, devidamente reconhecidos pela ONU, tenham afirmado a sua soberania, o respeito pelo princípio de não interferência, o direito a livremente poderem escolher o seu sistema político, econômico e social, a verdade é que na maior parte deles as crises ainda repercutem no seu processo de organização interna. Este é o aspecto que iremos analisar a partir de agora, sob uma perspectiva qualitativa de análise.

**No plano qualitativo**, apesar de ter auxiliado na produção de estados, o sistema internacional parece não saber como consolidá-los, não só quanto ao desenvolvimento econômico, mas, sobretudo em termos institucionais, legais, políticos e sociais, o que ajuda a explicar em grande parte o insucesso da “nova ordem internacional”. Após algumas décadas de independência, muitos dos novos estados formados a partir da década de 1940 têm sido incapazes de assegurar a sua estabilidade política e social, permanecendo frágeis e vulneráveis.

Por isso, para muitos dos povos organizados finalmente em Estados nacionais pouco aproveitou a proclamada igualdade com os restantes Estados

soberanos. A comunidade internacional esforçou-se, então, no sentido de promover uma rede de proteção e sustentação de muitos desses estados. Particularmente nos últimos tempos, vêm sendo empreendidas operações de manutenção e de implementação da paz, a fim de prevenir a (auto)destruição e permitir a reconstrução em países na África, Europa, Balcânica, Sudeste Asiático e América Central. Nesse contexto, as Nações Unidas passaram a ter um papel fundamental, principalmente no que se refere às intervenções humanitárias.

Outro problema no âmbito da fragmentação está na íntima **relação entre separatismo e nacionalismo**. O separatismo consiste na pretensão de reconhecimento da independência política de um determinado povo ou nação. Em muitas culturas, os ideais nacionalistas continuam fazendo eco pelo mundo afora e são o principal combustível para estas pretensões separatistas.

No século XX foram vários os conflitos que tiveram origem no nacionalismo de alguns grupos separatistas, sendo que a questão está longe de ser superada neste começo de século. Pelo contrário, o fogo nacionalista continua ardendo. Para fins de exemplificação, podemos citar alguns dos casos mais emblemáticos e conhecidos noticiados pela mídia, embora distante de serem os únicos: Crimeia, Chechênia, Caxemira, Timor Leste, País Basco, Catalunha, Palestina, entre muitos outros.

O protagonismo de outros atores internacionais é outro fator desta denominada fragmentação. A erosão que vem sofrendo o Estado em seu papel soberano também pode ser creditada ao crescente protagonismo dos outros atores internacionais, como as empresas multinacionais e as organizações não governamentais, as chamadas **ONGs**. As atividades destes atores ocorrem no interior dos Estados, mas escapam muitas vezes às jurisdições e ao controle dos governos (e, por isso mesmo, da soberania) em razão de sua relevante atuação por todo o globo.

**As ONGs (Organizações não governamentais)** são organizações formadas pela sociedade civil sem fins lucrativos e que têm como missão a resolução de algum problema da sociedade, seja ele econômico, racial, ambiental etc., ou ainda a reivindicação de direitos e melhorias e fiscalização do poder público.

No processo de interação com instituições internacionais, e mesmo com outros governos (com baixa “filtragem” ou intromissão do Estado), podem até contribuir, ou ser decisivos, para a elaboração da agenda global e das regras internacionais. É o caso de algumas relevantes ONGs como a **BRAC, International**

**Rescue Committee, PATH, CARE, Médecins Sans Frontières, Danish Refugee Council**, todas com importantes trabalhos voltados para o interesse das populações dos países em que funcionam.

**BRAC** é uma organização de desenvolvimento dedicada a aliviar a pobreza através do empoderamento dos pobres para trazer mudanças em suas próprias vidas. Atua em diversas áreas, como educação, formação de pequenas empresas etc.

**International Rescue Committee** oferece assistência para refugiados de guerras ou desastres.

**PATH** é uma organização internacional sem fins lucrativos que cria soluções sustentáveis e culturalmente relevantes, para quebrar ciclos antigos de saúde precária.

**CARE** é uma organização líder humanitária que luta contra a pobreza global, além de fornecer ajuda de emergência aos sobreviventes de guerras e catástrofes naturais.

**Médecins Sans Frontières**, os chamados “Médicos Sem Fronteiras, é uma organização médico-humanitária internacional, independente e comprometida em levar ajuda às pessoas que mais precisam. Também é missão de MSF tornar públicas as situações enfrentadas pelas populações atendidas.

**Danish Refugee Council** – O Conselho Dinamarquês para os Refugiados (RDC) é uma instituição humanitária, não governamental, sem fins lucrativos fundada em 1956 que funciona em mais de 30 países de todo o mundo. RDC cumpre seu mandato, prestando assistência direta a populações atingidas por conflitos.

No entanto, estes atores não só concorrem com os Estados tradicionais como contribuem decisivamente para a erosão do seu papel na sua dupla dimensão, interna e internacional. Procuram ocupar competências tradicionais do Estado, muitas vezes rivalizando com estes sob a alegação que a pesada burocracia estatal é um obstáculo à eficiência das ações.

Neste sentido, buscam neutralizar as intervenções estatais ou mesmo instrumentalizá-las em próprio benefício. Nestas circunstâncias, como é perceptível, o Estado, entidade reguladora, produtora do corpo normativo, controladora das atividades e garante da lei e da estabilidade no seio dos seus territórios e populações, tem visto mitigado o seu poder soberano de exercer tais funções, ou mesmo o seu poder de controle sobre estes entes.

Analisando a questão sob a perspectiva do indivíduo temos outra abordagem preocupante. Em direção inversa àquela criada pelos nacionalismos, e tomando por referência o fenômeno migratório, parece estar surgindo um novo tipo de indivíduo. Este, desenraizado, ligado a múltiplas “nacionalidades individuais” e usando de seu crescente **status** de “cidadão do mundo”, parece estar disposto a conceder tão somente um tipo especial de lealdade: a “lealdade partilhada”. O fenômeno da “lealdade partilhada” expressa a dissociação entre os laços únicos que ligam o indivíduo e o Estado, com a possibilidade de se estar criando um “cidadão” de lealdade nula.

Surge, então, no cenário contemporâneo outro tipo de cidadania, que compartilha lealdades e que se vê vinculada não apenas ao direito produzido pelo Estado nacional, mas também àquele produzido por outros entes. Isto porque, por trás do direito a ser diferente, do respeito pelos direitos culturais e pelos laços transnacionais, pode estar surgindo um regime legal, estabelecido por, até mesmo, fontes extra-estatais que, ao estabelecer a quebra do monopólio estatal, compartilhando competência de produção normativa, contribui fortemente para a relativização da soberania estatal e dos vínculos Estado/cidadão.

### Últimas palavras

Bom, chegamos ao fim de nosso livro. Como tivemos a oportunidade de ver, a política é a via hábil para extração da vontade do povo soberano. Longe de ser um espaço monopolizado pelos “políticos profissionais”, ela é o campo natural de atuação da cidadania, que só aí pode manifestar a sua autonomia coletiva, garantindo uma sociedade livre, justa, igualitária e solidária.

Como vimos, o Estado é uma instituição histórica, forjada no decorrer do tempo. A crise por ele vivenciada na contemporaneidade, por si só, não é negativa. Ela é um momento necessário para que as instituições sejam repensadas e adequadas às necessidades históricas do ser humano. Por isso, a remodelação do ente estatal torna-se um imperativo para que este se mostre cada vez mais capacitado a realizar sua finalidade precípua: proteger na máxima extensão os direitos dos seres humanos, concedendo a estes a dignidade que lhes é própria.





## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADEODATO, João Maurício. **Ética e Retórica**. Para uma teoria dogmática jurídica. São Paulo: Saraiva, 2002.
- ALEX, Robert; FIGUEROA, Alfonso García. **Star Trek y los derechos humanos**. Valência: Tirant lo Blanc, 2007.
- ALVES, J.A. LINDGREN. **A declaração dos direitos humanos na pós-modernidade**. Revista. Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www.no.com.br>>. Acesso em 27 de julho de 2004.
- AMUCHASTEGUI, Jesús González. **Autonomía, dignidade y ciudadanía**. Una teoria de los derechos humanos. Valência: Tirant lo blanch, 2004.
- ARAÚJO, Luís Ivani de Amorim. **Curso de Direito Internacional Público**. 2. ed. v. 1. Rio de Janeiro: Liber Júrís.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 44. ed. São Paulo: Globo, 2003.
- BADIA, Miquel Caminal. **Manual de Ciência Política**. 2ª ed. Madrid: Tecnos, 2002.
- BARBERIS, Mauro. **Giuristi e filosofi. Una storia della filosofia del diritto**. Bolonha: Il Mulino, 2004.
- BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 5. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Saraiva, 2003.
- BESSA, A. Marques. Autocracia. In: **Polis** – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado. v. 1. Lisboa: Verbo, s/d.
- BIELEFELDT, Heiner. **Filosofia dos direitos humanos**. São Leopoldo: Unisinos, 2000.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1997.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1997.
- BRAGA, Leonardo. John Rawls: da relação entre os homens às relações internacionais. In: FERREIRA, Lier Pires; GUANABARA, Ricardo; JORGE, Vladimir Lombardo. (Orgs.). **Curso de Ciência Política – Grandes autores do pensamento político moderno e contemporâneo**. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2009.
- CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. 5. ed. Campinas: Papirus, 1999.
- CASSESE, Antonio. **I diritti umani oggi**. Itália: Laterza, 2005.
- CASTELO BRANCO, Pedro Hermílio Villas Bôas. **A teologia política de Hobbes**. In: FERREIRA, Lier Pires; GUANABARA, Ricardo; JORGE, Vladimir Lombardo. (Orgs.). **Curso de Ciência Política – Grandes autores do pensamento político moderno e contemporâneo**. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2009.
- CASTRO, Celso Antônio Pinheiro de; FALCÃO, Leonor Peçanha. **Ciência Política**. Uma introdução. São Paulo: Atlas, 2004.
- CHAUÍ, Marilena. **Introdução à história da Filosofia**: dos pré-socráticos a Aristóteles. São Paulo: Brasiliense, 1994.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação histórica dos Direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à liberdade dos modernos**. Coimbra: Tenacitas, s/d.

COUTINHO, Luís Pereira. **Teoria dos Regimes Políticos**: Lições de Ciência Política. Lisboa: AAFDL, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1995.

DORTIER, Jean-François. **Dicionário de Ciências Humanas**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FASSÒ, Guido. **Storia della filosofia del diritto**. II. L'età moderna. Bari: Laterza, 2003.

FERNANDES, António José. **Introdução à Ciência Política** – Teorias, métodos e temáticas. Porto: Porto Editora, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1999.

FERRY, Luc; VINCENT, Jean-Didier. **O que é o ser humano?** Sobre os princípios fundamentais da Filosofia e da Biologia. Petrópolis: Vozes, 2011.

FICHTNER, Regs. Contrato. In: BARRETO, Vicente de Paulo (Coord.). **Dicionário de Filosofia do Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 159 a 163.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de Teoria Geral do Estado**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, s/d.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Las transformaciones del Estado contemporáneo**. Madrid: Alianza Universidad, 1996.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.

GOYARD-FABRE, Simone. **Os princípios filosóficos do direito político moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GUIMARÃES, Aquiles Côrtes. **Pequena Introdução à Filosofia Política** – A questão dos fundamentos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

HEYWOOD, Andrew. **Key concepts in politics**. North America: Palgrave Macmillan, 2000.

HUNTINGTON, Samuel. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.

ISMAEL, Ricardo. Hamilton, Madison e Jay: os pressupostos teóricos do federalismo moderno. In: FERREIRA, Lier Pires; GUANABARA, Ricardo; JORGE, Vladimyr Lombardo. (Orgs.). **Curso de Ciência Política** – Grandes autores do pensamento político moderno e contemporâneo. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2009.

JORGE, Vladimyr Lombardo. John Locke: lei e propriedade. In: FERREIRA, Lier Pires; GUANABARA, Ricardo (Orgs.). **Curso de Ciência Política** – Grandes autores do pensamento político moderno e contemporâneo. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2009.

KAUFMANN, Arthur. **Filosofia del derecho**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos fundamentais**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

LARENZ, Karl. **Derecho justo**. Fundamentos de ética jurídica. Madrid: Civitas, 1993.

MACKENZIE, Ian. **Política**: Conceitos-chave em Filosofia. Porto Alegre: Artmed, 2011.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

MOREIRA, Adriano. Totalitarismo. In: **Polis** – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado. v. 5. Lisboa: Editorial Verbo, s/d.

PINTO, Jaime Nogueira. Autoritarismo. In: **Polis** – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado. v. 1. Lisboa: Editorial Verbo, s/d.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PIRES, Lucas Francisco. **Introdução à Ciência Política**. Braga: Universidade Católica Portuguesa, 1998.

POGREBINSCHI, Thamy. Contratualismo. In: BARRETO, Vicente de Paulo (Coord.). **Dicionário de Filosofia do Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 168 a 171.

RODRIGUES, L. Barbosa. **Sistemas Políticos Europeus Comparados**. Porto: Legis, 2011.

ROMÊO, Christiane Itabaiana Martins. Jean Jacques Rousseau: da inocência natural à Sociedade Política. In: FERREIRA, Lier Pires; GUANABARA, Ricardo; JORGE, Vladimyr Lombardo. (Orgs.). **Curso de Ciência Política** – Grandes autores do pensamento político moderno e contemporâneo. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegômenos a uma concepção pós-moderna do direito. In: **Revista brasileira de ciências criminais**, 1996.

SARTORI, Giovanni. **La democracia em 30 lecciones**. Ed. a cargo de FOSCHINI, Lorenza. Madrid: Taurus Pensamiento, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Maria Manuela Magalhães; ALVES, Dora Resende. **Noções de Direito Constitucional e Ciência Política**. 2. ed. Porto: Rei dos Livros, 2007.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

TEDESCO, Francescomaria. **Diritti umani e relativismo**. Itália: Laterza, 2009.

TOMÉ, Luís Leitão. **O Estado e a Nova Ordem Internacional** – entre a fragmentação e a globalização. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, s/d.

TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TRUYOL Y SERRA. **Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado**. Del Renacimiento a Kant. Madri: Alianza, 2007.

VIEHWEG, Theodor. **Tópica e jurisprudência**. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1979.

ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, s/d.

---



## ANOTAÇÕES



## ANOTAÇÕES



## ANOTAÇÕES



## ANOTAÇÕES





## ANOTAÇÕES

P15010003



ISBN 978-85-5548-105-5



9

788555

481055